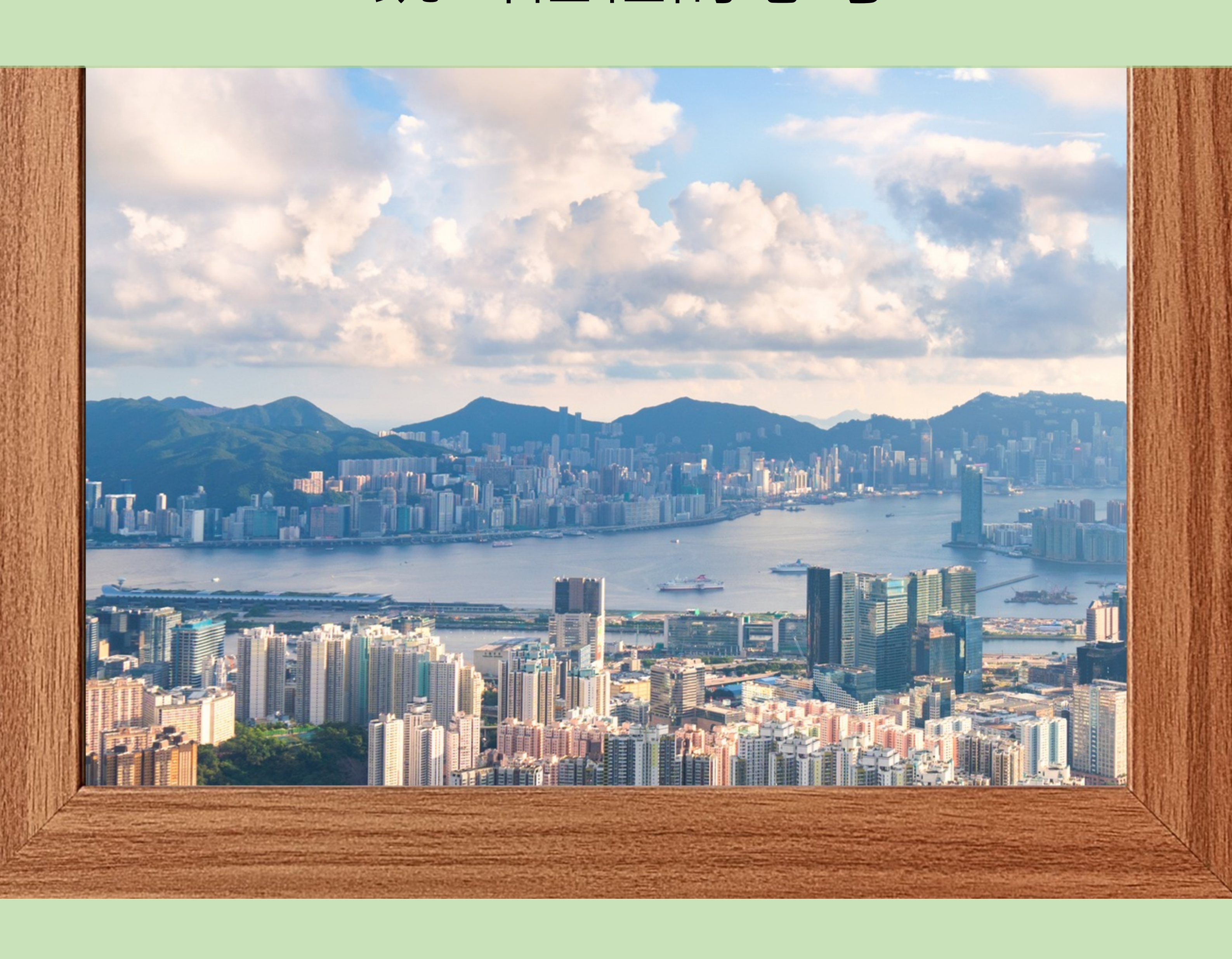
香港的未來

跳出框框的思考



戴耀廷

思考香港系列

思考香港 1

論香港獨立：踩在紅線上的思考

思考香港 2

香港的未來：跳出框框的思考

思考香港 3

法治的挑戰：威權下的思考

思考香港 4

雷動：策略的思考

思考香港 5

抗爭：靈性的思考

目錄

戴耀廷

前言

今年三月我到台灣參加論壇，提出若中國專制政權結束後，香港可能會有不同的可能性。當時因是總結發言，時間有限，只能提出三個選項：獨立、聯邦、邦聯。有人批評我的發言幼稚、粗疏、不嚴謹、或刻意挑戰中共的底線。人們可能不同意我的觀點或推論，但我在論壇提出的觀點，卻不是輕率的。其實早在 2017 年 10 月至 12 月連續十多個星期，我就寫了一系列名為「香港的未來」的文章，一步步鋪排了我的想法。

這系列的文章，重點是從香港人和中國人的時間觀和未來觀，就是他們如何看未來，去推算香港和中國在未來會有甚麼可能性。未來觀涉及一種態度，並不只是關乎將來會發生甚麼事，更關乎人們會否去想像未來？想像的未來有多遠？他盼望在未來要見到的是甚麼事？會否用方法去令盼望的事成為將來真會發生的事？

不少港人的上一代都是來自中國大陸，但因香港所處的獨特環境，不少當代的港人，能跳出中國人傳統時間觀的

限制，也超越了有限的時間想像，能去想像、追求更遙遠的事。我把這些思考結合了香港和中國當前的政治及社會狀況，提出了香港的未來與中國的未來是以虛線連著，代表著香港與中國大陸那種既近且遠、若即若離的關係。

我是在這思考基礎上，提出中國未來的想像。在這系列的其中一篇文章，我全面地提出十個可能性。首四個可能性是：(1) 中共的極權統治會延續下去；(2) 中共政權會轉化回介乎極權與威權之間；(3) 中共主動實行有限度的民主改革；(4) 中共主動實行全面的憲政改革。

按我的推論，中共的專制統治，在這四個可能性下都會按不同的路徑結束。之後出現的可能性包括：(5) 新的政治強人出現延續極權統治；(6) 全國管治體制全面碎片化令中國陷入無政府狀態；(7) 中國大陸分裂成多個版塊陷入內戰；(8) 各個分裂版塊透過談判商討建立民主聯邦中國；(9) 各個分裂版塊先後成為獨立、各自為政的主權國家；(10) 各個已成為獨立的國家透過談判商討建立中華邦聯。

只要有心人細讀這系列的文章，就知道我在台灣論壇上提出可以考慮成立獨立國家的選項，只是中國未來的十個可能性中的其中一個。這獨立的選項，是在一個想像香港和中國未來的前提下提出的。若有人要斷章取義，總能在我一

次簡短的發言，或在一篇文章中抽出一句，把港獨之名加在我身上。

我個人對中國與和香港未來的想像、推論及選擇，未必每一個人都同意。在現階段，按著非常有限的資料，我只能說我是較傾向聯邦或邦聯，但還要視乎將來的具體情況，現在去談，實是言之過早。對支持獨立的朋友，我是尊重的，因這是他們受法律保護的思想及言論自由。

我預見敢於真正去想像香港未來的人，在香港現在的專制統治之下，空間必會越來越少。但當我撰寫那系列的文章時，我完全沒想過即使只是去想像一下香港和中國的未來，也會惹來現在文革式的批鬥。專制政權可以恐嚇人們令不敢發表它不喜歡聽見的言論，但思想是禁制不絕的。只要人能繼續思想，就可以想像未來，只要我們不為自己的思想自我設限。

現在我把這系列的文章收錄成本書，希望就算那些指斥我是港獨份子的人，也能看到我提出的觀點，起碼是經過深思熟的。

我更希望大家能跳出固有的框框去想像香港的未來。紅線是當權者為我們設下的界限，框框卻是我們為自己設下的思想界線。若我們不能跳出框框去思考，能想出的，可能

只是老生常談，或根本不能應對未來那變幻無常的挑戰。當我們願意跳出框框去思考時，難免有點兒天馬行空，有些人甚至會說你是在癡人說夢。但即使最後不能想出甚麼來，我認為這還是值得一試的。

2018 年 10 月 1 日

戴 耀 廷

1

香港人的未來觀

我想談港人如何看未來，但在之前，要先攪清楚甚麼是未來。按典定義，未來是時間軸上現在的以後。但通常說到未來，很少只說是現在之後的某一刻，而是現在這時段後的另一時段。時段的長短未必會用年、月、日量化，但由現在到未來，之間相隔的時段通常不會太短。更重要是現在與未來之間，通常涉及某一些具階段性義意的特性把它們分隔開。如一個孩童的未來，就是他長大成人，一個少女剛為人婦，她的未來就是可能成為母親。

再且，未來也不只是一個時間概念，未來的意義還包括在那時段內甚至之後所有會發生的事，尤其是會影響到正在思考未來那人的事。這些事涵蓋面通常會相當闊，包括了他與其他人的關係。

未來應還有更豐富的涵義，不只是關於未見的事，更是人所盼望要見到的事。若未來只是關乎還未發生的事，當人思考未來，就只能被動地等待那未見之事到了時候就發生，沒甚麼可做，頂多只能趨吉避凶，充滿宿命。但往往在人談未來的時候，未必只會滿足於那必會發生的未見的事，因若是以這種心態，可能根本連想未來也不會費神。故當人在想未來，很多時候都是去想像他們在將來希望見到會發生的事，即使他們明白這未必與那很可能會發生的事是相同或相容的。也是說，在談未來，無可避免會滲入思考者對未來的某種想像及願景。因此，思考未來不是一種科學推算，是一種對生命演變的期盼。

但在談未來，可能還有另一重意思。若未來不止於未見的事，更是盼望的事，那人是否有能力去令盼望的事成為將來真的會發生的未見之事呢?若人認為他們是沒有能力去塑造未來，那他們對將來的願景，只是一種空想。但也有些人不認命，為要令願景實現，願付出努力和代價，即使能最

終實現得到的機會看來並不大。故當這些人講未來，那還包括如何才可改變現在及事情發展的軌跡，令那會出現的未來，不是那他不想見的，而是成為他希望能見到的。也是說，未來包含了人嘗試要把它掌握在自己手中的意思。

用上述對未來的理解，港人在過去是沒有未來的，或應說過去的港人，他們的未來意識很薄弱，因他們能想到的未來，只是一個很短暫和一個很局限的未來，頂多是一個「有限的未來」。我說過去的港人，是指在主權回歸前的港人。

港人看未來，最多不會超過三數年，很少港人會規劃長時段以後的事。對大部分港人來說，最重要是如何能改善家庭的生活水平，因此他們能為未來做的規劃，大都是關乎私人生活，就是令家人生活過得好一點。也是說，港人所能想像得到的未來，只是一個短暫的經濟未來，並不長遠，也不全面。因此我才說過去的港人，並沒有真正地擁有未來。但甚麼因素造成港人這樣看未來呢?那就要回到更根本的問題，就是港人的未來觀。上述對未來的定義，其實已是反映了某種未來觀。

人會怎樣看未來，在於未來對他有甚麼意義。我稱這為人的未來觀。因未來是在時間軸上，故人的未來觀，是建

基於他所抱持的時間觀或時間導向，也就是人有多重視過去、現在或未來。現在就是人在此時此刻面對的情景，但在現在要做甚麼決定，人是更受過去還是未來影響呢?這就構成了時間觀中的未來觀。一個以過去為導向的人類群體，較難去突破過去所設下的界限，相對上比較保守。一個以未來為導向的人類群體，有較大能力向前邁進及全面發展起來。

不能否認，因大部分港人的文化根源是中國大陸，故港人的未來觀是源自中國人對未來的看法。但也因香港所處的獨特環境，很多由中國大陸來到香港的人，他們原先對未來的看法，亦有演變。港人如何看未來，影響了香港的發展方向，但香港所經歷的改變，又會反過來與港人對未來的看法產生互動作用。經歷過主權移交，港人看未來，因著大環境及自身的轉變，產生了微妙變化，這又反過來影響著香港將來會有一個怎樣的未來，亦有可能影響中國會有一個怎樣的未來。

戴耀廷

2

中國人的時間觀

與西方文化很不同，中國人的思維是過去導向甚於未來導向。未來對中國人來說並不太重要，他們不會太著意要去想像未來，也不會對未來有很強烈的感受與渴求。對現在的決定與行為，他們更受歷史和傳統規範。當然這種思維令中國人很務實，亦很能運用前人的智慧去解決當前的難題，不會浪費精力去追尋一些虛無飄渺之事。但結果也令中國人往往受困於傳統的思維及價值，難以突破。在當前變幻的世

代，即使能有一些即時果效，卻很難持續發展，因前人過去的智慧，未必足以應對新世界的挑戰。

為何中國人會有這樣的一套時間導向和未來觀呢?在中國文化內，可找到幾個文化源頭。首先，中國文化主要是宿命的，中國人常會說「這是你的命」、「認命吧!」。中國人雖不特別有一套神觀，沒有如基督教或回教有一位掌管一切包括了時間的神，但仍會相信「冥冥中」有一股主宰的力量，讓我們的過去(甚至是前世)影響今生，以至來世。

追源溯本，這是受中國傳統信仰中的陰陽五行學說所影響，萬物是有一個定規的，人只能依著這個自然的定規行事。儒家學說中的「三綱五倫」的倫理觀，為每一個人在人與人的關係中設定了一個身分定位，及為這崗位及關係定下了道德規範，令每一個中國人都難以逾越道德倫理為他個人所設下的界線。道家追求的無為，崇尚自然，當然可以令中國人少了執著，較懂享受人生，但亦會令中國人缺乏主動去突破出生時及當前已有的局限。佛家的輪迴觀念亦深深影響著中國人，時間並非如西方文化般是一條直線只有向前，而是環形的，循環不息的。因著這環狀的時間觀，發生了的事還會按著一個規律再發生，人是難以逆轉的。

結合起來，構成了中國人自己一套的歷史觀。「天人合一」之說為朝代更替及统治者提供了管治的正當性。受天命者得天下，天子之姓可換，但政治的規律及體制卻不會改變，且重覆不斷。受管轄的人須順應天命，少去挑戰當權者的統治。即使到了苛政猛於虎之時，人民起來推翻政權，那也是由相同性質的政權代替，政體不變，延續和重覆由天所定下的演變規律，重新賦天命與新的君主，最後形成一個超穩定的體制。

港人的未來觀受中國文化側重過去的時間導向所影響，少有突破性的未來思維。但從歷史看，香港是有別於中國大部分其他地方。無論怎樣，香港是整個中國大地，可以在最大程度超越傳統時間思維的唯一一個地方。這些突破雖微，亦已香港帶來很不同的發展，也奠下了基礎讓香港可進一步跳出那環形的時間序的宿命。不過，這一點兒突破其實也是源自中國文化本身的。

豐富的中國文化雖看來是單一的，但也暗藏了其他元素，並不是完全宿命的。中國也曾有過百家爭鳴的時代，只是在「罷黜百家、獨尊儒術」後才被壓制下去。中國文化也不是沒有改良過的，但往往為了令改變被當代人接受，會以

既有的思維把新的思想包裝起來，讓它看來還是源自過去的思維。

在中國人當中，還是有一些人，到了某些時刻，是敢於選擇脫離宿命向外闖的。要脫離中國人的宿命，就要離開中國大陸這地土。這種具超越視野的人當然是少數，但因中國人基數大，所以實際數也不少。從近代移民去全世界不同地方的中國人的數目，就可以知道。

不過，中國那側重過去的時間導向，仍是在中國人的血液內，令這些即使敢於突破的中國人，當在中國之外能尋得一片樂土，到安定下來，傳統及務實的思維又會取回主導，令他們不會再進一步去尋更廣更遠的突破。故此，中國人的時間導向，側重過去，令中國人少想未來，即使能有例外，能突破的也是有限，難建構起一個較長遠及更廣泛的未來觀。港人就是最典型的例外例子。

戴耀廷

3

香港匯聚了中國的未來

中國人的時間觀基本上是宿命，受歷史和傳統規範多於思考未來。上一代香港人大部份都是來自中國大陸，故也同樣有著相近的時間觀。但香港是中國一個很特別的地方，雖仍是與中國大陸連接，因受英國殖民統治，故與中國其他地方很不同，製造了非常獨特的時空，令中國的未來觀得以重塑。香港在兩方面扮演了關鍵角色:一方面香港提供了一個另類的環境，讓能來到此地的中國人，可以做一些他們在中

國大陸不能做的事;另一方面住在香港的中國人，因在香港能有很不同的經歷，較容易脫離固有的那套時間觀。

從歷史看，中國在十九世紀開始，面對西方列強入侵，不能不去思考中國的未來。但受制於傳統的時間導向，即使要改變，也只是建基在傳統思維之上，但這種程度的突破，未能幫助中國應對當時的挑戰。更前衛及超脫的革命思維，有更重未來導向的想法，是在香港這地方孕育及培養出來的。具未來思維的少數中國人，以香港為橋頭堡、培育場及避難所，推動中國大陸的改變。辛亥革這些努力最終還是未能成功改變中國，皇朝是推翻了，憲政卻建立不起來;共產革命只是換湯不換藥，皇帝改了個名叫主席。中國人的時間觀仍是脫不開幾千年的宿命。

香港一直以來都是一個移民城市，在上世紀七十年代前，香港的人口主要是由中國大陸而來。來到香港的人，大部分都不是革命份子，但他們選擇由中國大陸來到香港，起碼是具備了與中國其他地區的人不同的氣質。都是屬於上述那種較敢於挑戰宿命的另類中國人。正因他們具備了這種勇氣，才會離開家鄉來到香港尋找新的機遇。

因地近中國大陸，香港是那些想脫出中國宿命的中國人，最容易可以去到的地方。這也構成了香港的特性，大量

接收這些某程度上希望突破宿命的人，令香港成為了在整個世界，聚集到最多希望脫離中國宿命的中國人的地方。

他們正好蹚上了英國人在上世紀中期在香港進行的另類非殖化計劃，造就了香港人的一套獨特的未來觀，不是完全漠視未來，但那能想像的未來又只是很有限的未來。英國人在上世紀六、七年代，在香港大力推動經濟及社會改革。為配合這些改革，港英殖民政府加大力度在香港實踐法治，成功地打擊貪污，讓香港可以急速發展起來。

這些具備了一點兒未來思維的中國人，蹚上了這麼好的機會，亦因能那麼集中地集合起這麼多具有未來思維的中國人，結聚力量為他們自己的未來打拼，不經意地在香港創造了一片新天地，成就是過去中國人難以想像得到的。

但中國人的過去思維仍是深深影響著他們，他們在香港為未來打拼時，也只是為個人家庭經濟層面的未來努力，沒去想香港整體全面能有一個怎樣的未來。當他們在艱難環境中努力掙扎，改善了家庭生活，很快就滿足於現實世界的富足，滑回中國人的宿命裏，守護過去更多於追尋未來，不再會去想如何向更遠及更廣闊的未來推進。這也是香港人的未來觀的問題。香港人能否再進一步突破，

但無論如何，香港仍是中國大陸內，聚集了有最多具備未來思維的中國人，若他們有一天能把未來思維再推前一步，因她與中國是如此接近，香港能反過來影響中國的潛力可以是很大的。

戴耀廷

4

沒有未來的香港

港人雖能突破中國人那套純以過去為重的宿命觀，但也只能掌握到一種有限的未來觀，這深深影響了香港主權移交前的發展。

未來的想像其中一種重要的作用是幫助人去規劃現在，以使現在能演進成為所希望要達到的那個未來。能有一個全面的未來，人才可以全面去規劃現在;但若人能想像到的未來只是有限的，他們所規劃的現在也只能是有限的。這就是香港過去幾十年的發展。

港人所能想像的未來，只是一個私人化的未來，一個偏重於經濟的未來，及一個相對短暫的未來。因此，過去那麼多年，香港社會的規劃，欠缺建構公共空間的視野，只看短期的經濟增長，沒有太多去想怎樣才能持續發展。經濟發展與政治權力分配、社會結構改變、社會文化之間的關係，都被忽略了，令香港過去(尤其是七、八十年代)的成就，看來是那麼亮麗，但卻來是片面、短視及淺薄。

最好的例子是香港的商界，只對能很快有回報的地產投資有興趣，但對那些需要長綫投資及多年後才有回報的科研，卻是興趣不大。

當香港到了九十年代以後，在面對經濟轉型時，就缺乏了視野、動力及能力去應對。也由於偏重於地產、金融，令政治權力傾斜於大財團，進一步做成經濟資源分配不均，令社會矛盾增加。當權者也看不到港人政治文化隨著社會發展而有的改變，只是想盡方法去維持現狀，未能有效導引民間要求改革的力量，反把這些可幫助香港發展的民間力量，推向了政府的對立面，製造了更多的社會紛爭。

一個全面的未來觀可以幫助人在面對眼前的一些困難時，不會那麼容易消沉。若人看不見未來，他們會滿足於現狀，如一切順景，問題仍不會太大，但一旦現在的處境因環

境變化而變得越來越差，因缺乏未來的想像，他們就沒有動力去應對，在面對困難時就會選擇逃避。有一個全面的未來觀，人才會正面地面對挑戰，因未來能給予人希望，讓人得到創意、決心及力量去應付各樣的挑戰。

當香港經過七、八十代的急速發展後，很自然要應對經濟轉型的挑戰，但這些挑戰需要長久及全面的計劃，才能應對得到。因沒有全面的未來觀，當香港的環境出現了深層的變化，經濟轉型加上前途問題、八九六四、過渡的震盪，不少港人選擇了、尋另一個地方去、繼續追求他們個人家庭的經濟需要。香港始終是在借來時間下的一個借來的地方、他們對香港缺乏全面的未來想像，自然在香港出了問題時，首先會做的就是找機會離開，找尋另一個他們認為是更好的地方。很多人因而欠缺應對當前困難的創意、決心反思能力。

亦因人所想的未來，並不是開放的、而是局限，不能容納各種可能性，他們面對眼前的挑戰時、就只能在現有的框框內團團轉，找不到新的出路。若環境變化有限，問題仍不是太大，但如環境出現了突變，甚至是根本性的變化，那人就難以應付，甚至連現的也保不住，徹底崩潰。唯有人能有一個全面及開放的未來觀，人才有能力去應對可能出現的

突變及劇變。不是我們希望這些環境改變發生，而是當這些改變發生的時候，我們可能沒有能力去應對。

香港正處於這樣的一個情況，在未來十年，很大可能中國會出現極大的變動，只擁有「有限的未來」的想像，港人將缺欠能力去應對可能在中國大陸和香港發生的巨變。港人必須跳出這「有限的未來」的框框，香港才有真正的未來。

戴耀廷

5

香港有未來嗎？

主權移交後，一些港人的未來觀，在下知不覺間發生轉變。他們不單能超越中國的宿命、更突破了港式的「有限的未來」思維，那令香港會有的未來，有了更大想像空間。這對香港在將來會出現甚麼新的情況，有著深遠影響。為何回歸後港人的時間觀會出現這種微妙轉變呢?

真正屬於香港本土的港人，不只是為了找尋機會才來到香港的一代，大概是在五十年代在香港出生。這些土生港人，因出生及成長都在香港，逐漸擺脫移民思維，把香港真

的視為自己的家。由五十年代起累積起數代土生港人，雖然他們當中有些仍是選擇移居外國去找尋更好的機會，但在主權移交前後，終成為了香港人口的主流。這也令一些不是在香港出生年紀很小就已移居香港的人，也很快融入了香港本土的大家庭。唯有真的視香港為家，港人才能真正地有基礎去為香港思考一個更遠更廣的未來。

在港英殖民統治時代，西方文化的未來導向思維，潛移默化地重塑了不少港人的思維，尤其是年青及高教育水平的一群。他們未必是香港社會的大多數、但他們的影響力卻超過他們的數量，由八十年代至今。在八十年代當香港要思考前途時，他們的未來觀啟發了不少港人，影響了《基本法》的內容，亦在回歸後繼續以各種行動去爭取他們所希望見到的未來，能有一天真正在香港落實。到「雨傘運動」後，這些具未來思維的港人，所能想像到的香港的未來、更突破了過去的框框，超越前人的想像空間，想得更遠更廣。

中、英政府談判香港的前途問題，造就了一個契機讓港人不得不去思考香港的未來。1997 年 6 月 30 日是新界租約到期日，英國政府本希望用主權換治權延續香港的管治，但被中國政府堅決反對。鄧小平提出「一國兩制」讓香港能

繼續實行資本主義的生活方式及制度、高度自治、港人治港、五十年不變。《基本法》就是在這政策原則下草擬的。

《基本法》有一項規定是不能在移交日就即時實行，而是要經過一個循序漸進的過程去達到，那就是行政長官及全部立法會議員由普選產生。《基本法》是訂下了一個十年的時間表，按這安排，在回歸後十年，即 2007 年，行政長官及全部立法會議員由普選產生。有著明確的時間表安排，對香港甚至對中國都是一樣很新的做法。那把人的思考清楚地放在一條時間軸上，十年後是如何，五十年內會怎樣，及五十年後會如何。中國人少有這樣去談那麼長遠的事，更不會用明文去規定這麼長遠的事。《基本法》有著那麼多涉及未來的安排，在中國歷史上是有突破性意義的。這也是港人能孕育出屬於他們的一套未來觀的另一重要基礎。

主權移交後種種情況，令《基本法》所繪畫的未來，到現在為止，仍只是空中樓閣。本來這很可能會產生一種倒退後果，那些本以為能擁有自己的未來的港人，當發現一切原來只是謊言，就會失去信心而再次屈服於宿命或選擇逃避。當然，有一些港人的而且確是如此，但奇怪地，在面對《基本法》的承諾不會對兌的現實下，竟有不少港人對未來的想像，反有更大突破，甚至跳出中共為港人所設下的框框，想

像出一個更遠更廣的未來。可以預見，港人的未來觀，仍會因應著香港與中國的現實情況不斷演進。

這種具有未來思維的港人，雖仍不是多數，但因他們多是年輕及受過高深教育，有潛力進一步改變其他港人的未來觀，帶動改變香港現在的環境，引領香港走向一條未知的路。

但對香港社會內那些仍抱持傳統時間觀，及那些只有著「有限的未來」思維的港人來說，這種嘗試走出過去、突破現在、尋索未知的未來的行徑，對他們的現有利益及信念是一種威脅。持這類保守想法的港人可能仍是社會內的多數，他們不單不會認同這種未來觀，更覺得是危險的，害怕會摧毀他們現在所擁有的一切。由時間觀所產生的衝突，令香港的社會衝突也會多起來，所做成的分裂，比以前出現過的分歧會是遠深得多。

戴耀廷

6

基本法的未來

雖然《基本法》可能有著各種各樣的問題，從另一個角度，《基本法》在香港與中國的歷史，都是突破性的。《基本法》最大的的問題並不是它的內容，而是它的內容未能真的全面實踐出來。在一個國家之內，能容許不同的制度並，這在中國歷史已是少見的，但能為制度發展定下了一個清楚的發展時間表，那同樣是創新的。

《基本法》的第一個時間點是關乎它可能有一個終結，也是說它本身的未來是怎樣。《基本法》本身是否有未來，

及會是一個怎樣的未來，對香港的未來是至為重要。《基本法》第 5 條規定香港「不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」這是不是《基本法》到了2047年6月30日就自動失效呢?按法理說，《基本法》其實並沒有自動失效的日期，不過肯定大家都會擔心這五十年不變的規定，可以被解讀為在五十年後就一定會變。若這規定是要確保香港在這五十年的時段內能保持原有的資本主義制度和生活方式不變，那麼過了之後就會融入中國的社會主義制度。換言之，《基本法》就會消失。

另一個相當關鍵的問題是當香港的土地契約在 2047 年 6 月 30 日前到期，那特區政府在再批出土地時，是否有權批出年期超越2047年6月30日的土地契約。《基本法》第123條規定:「香港特別行政區成立以後滿期而沒有續期權利的土地契約，由香港特別行政區自行制定法律和政策處理。」到現在為止，香港特區並沒有通過法律確認這權力，但行政會議在回歸後已作出決定，容讓新批出的土地超越2047年6月30日。特區政府亦已按這決定實際地批出不少超過2047年6月30日的土地契約，但有學者憂慮這決定缺份充份的法律基礎，未能明確地保障相關人士的產權。不過

只要香港特區以法律確認土地契約年期超越 2047 年 6 月 30 日，因《基本法》已有明確授權，憂慮就應能化解。

當年在中、英談判香港前途時，「一國兩制」的總設計師鄧小平曾多次說過若五十年不足夠，「一國兩制」還可以有下一個五十年，在 2047 年 6 月 30 日，香港的制度還是可以不變的。但當時鄧小平提出這看法的背景是希望在回歸五十年後，中國的經濟水平就可以追上香港。如果那時還是追不上，還可以有更長的時間。鄧小平沒有明確說，如果到時候中國與香港的水平是差不多，那香港還能否繼續本身的制度。他很大可能是認為到時還是不需要改變的。

鄧小平說香港五十年不變，其實他關注的重點更在於中國本身的發展，希望中國能追上來香港的水平。但無論五十年後香港是否需要變，能為一個地方定下了五十年甚至更長的未來想像，足証鄧小平在中國歷史是前無古人的。他的偉大是不容置疑，因他的未來觀大大超越前人，亦為後人提供了可更廣闊的想像空間。

但無論五十年之後是如何，變或不變，如果變是如何變，總是需要有一個關於香港到了 2047 年 6 月 30 日後會是怎樣的決定。這決定不能等到 2047 年 6 月 30 日才做，因要平定人們對香港前途的信心，不然在香港的長線投資及土地

契約的按揭安排都會嚴重受影響。香港和中國很大可能在 2047 年前的二十年到二十五年，即 2022 年到 2027 年之間，就要再做一個關於香港未來的明確決定。由現在開始到那時候，關於香港的未來的討論必會越來越密，也會越來越受重視，因問題變得越來越迫切。

戴耀廷

7

未有兌現的未來

《基本法》內的時間點對港人的未來觀有甚麼重要性呢?香港匯集了不少有潛力突破中國人宿命的人，而《基本法》適時地為香港提供了起碼五十年的未來，及有一個明確的時表實行普選，令不少港人從《基本法》得了從未有過那麼明確的未來想像。《基本法》所述的終極未來，若能實現，將令港人有更大的自主去決定自己再之後的未來。

其實整份《基本法》，更多是要保留在八十年代已在香港出現了的各樣制度、政策、及生活方式。因此，若沒有

了政制發展的時間表，《基本法》是保留現狀多於繪畫未來，所做的只是在回歸之後，讓香港能維持起草時的狀況，除了不能不改變的部份以外，如設立終審法院。

因此《基本法》的大部份所給予香港的，其實只是一個從上而來的未來想像，雖然是給予了香港一個五十年長的未來，但卻不是由港人自己去想像出來的。這雖好像給了港人一個美好未來，但因不是由港人自己想像出來，那其實會反過來會限制了港人能想像的未來。唯有《基本法》有關普選時間表的部份，那才對港人有會能真正掌握自己的未來。

這是一項中國歷史上的重大突破，《基本法》為香港的政治制度的發展提供了一個時間表。這普選時間表重塑了香港的性質，讓港人有機會跳出以前的框框及中共希望香港能有的未來，而真正去走自己的未來之路。即使這條路未必與之前有很大改變，但因這不再是由別人為港人決定，而是港人自己去決定，一切從本質上已是非常不同了。

若能真正落實普選行政長官和立法會，即使時間是推後了，港人就可以選出能真正代表他們的代表，不單是管治香港，還要代表他們處理《基本法》的未來。在 2047 年 6 月 30 日到來前，當中央要考量香港在 2047 年 6 月 30 日後的未來時，必須與能真正代表香港的行政長官和立法會磋商

方案，無論是延續《基本法》、修改《基本法》、甚至取消《基本法》，都不能不與這些香港代表直接商討。只要這些代表能真正代表港人，港人就有機會真正地決定自己的未來，即使他們未必能透過公投的程序直接去決定這未來是如何。不幸地，中共未有履行《基本法》的承諾，因此到現在為止，港人仍未能掌握自己的命運。

「一國兩制」和《基本法》給了港人想像未來的空間，令他們以為真的可以自己去決定自己的未來。若「一國兩制」和《基本法》這能想像未來的空間，他們即使能突破一點兒中國傳統的宿命思維，但務實的思考或會使他們甘於接受那有限的未來，而不會認真去想像那可能會真正屬於他們的未來。實踐的時間越是拖長了，港人就有更大及更闊的想像空間，去構想香港的未來。

當中共把殘酷的現實揭開，讓港人看到它根本就沒準備讓港人能真正掌握自己的未來，所謂的未來空間及想像都只是假象而已，他們的情緒是複雜的，混雜了失望、沮喪、憤怒、恐懼。但也同時起碼在一部分人心中，反孕育出決心、堅毅、勇氣和自我犧牲的情操，即使面對阻攔，也不願放棄，堅持去追尋那未來的夢。

中共既不願遵守承諾，雖有港人接受現實妥協了，但亦有一些人堅持要爭取下去，誓要用各種手段去迫使北京政府遵守承諾，讓港人能決定自己的未來，自然的結果就是社會衝突變得激烈。

在中共的強權之下，在香港組織抗爭爭取民主，要在短時期內達到目標的機會是很低的。在香港的憲制內，中共擁有最終的話事權，「831 決定」已封閉了可行的路，港人再難以按著憲制的程序去決定自己的未來。「一國兩制」和《基本法》的路既不通，仍堅持要決定自己未來的人，只能被迫跳出框框去思考如何才能達到目標。

這也是為何《基本法》的普選時間表能真正落實對香港的未來是何等重要。如果能按著《基本法》的時間表落實普選，港人也就不需要去想像另一個未來，因他們已擁了屬於自己的未來。但正因中共未有履行《基本法》的承諾，才迫使港人不能不苦思如何另闢新徑，跳出框框，去想像及追尋一個真正屬於香港的未來。

戴耀廷

8

跳出框框的未來：香港是香港

主權回歸至今，本來《基本法》已為香港提供了一個契機，只要普選特首能落實，港人就有機會真正由他們自己去規劃香港的未來，那麼港人的未來觀或許能突破過去只看經濟發展和短期利益的「有限未來」。但中共基於自身的局限，被傳統中國時間觀捆鎖，不單未能為中國開創未來，反倒退回類帝制的狀態，連帶也阻塞了香港走向普選的道路。

因此，到此時此刻，香港不只是陷於停頓，更被中國大陸倒退的發展拉扯滑墮向威權的深淵。結果只會是更多港人選擇離開香港去為他們自己尋求一個更好的未來，及把「有限的未來」的香港利用殆盡，在離開前在這地方用最短時間賺取最多。

但在重重困難、壓迫、挑戰、危機之下，有一些港人仍能對香港的未來有突破性的新想像，能跳出中共透過「一國兩制」及《基本法》為港人所設下的框框，想像出一個更遠更廣的未來。

閉塞著港人想像未來的框框，就是很多人仍是認為香港只是中國的一個地方。滿清時，香港是中國大陸南方的一條小漁村;割讓後，是英國在遠東的一個殖民地;主權移交後，是中共統治下的中國裏的一個特別行政區。從歷史看，到了英國殖民地統治時代的最後數十年，港人已逐漸形成一種自我意識，建立起一套香港的生活方式及本土文化，並在中英談判香港前途前後，一步步強化起來。港人更建立起一份港人的身分認同，是有別於世界上(包括了中國大陸)所有其他地方的人類群體的。港人也承繼了英國人移植過來的管治制度，有能力有秩、高效地自我管理香港這地方，且有很不錯的成就。

也因為港人在當時已有了這種自我意識及自主能力，中共與英國談判香港的前途時，才會引用「一國兩制」，讓港人享有高度自治，不然，中共大可直接收回香港，把香港納為中國大陸的一個城市，與其他地方一樣。因此，香港是香港，是先於香港是中共治下的特別行政區。

能跳出框框，就是可以看到這點，無論香港是中國的「XX」，香港必然先是香港。這是一項歷史事實，也是政治現實。無論中共在香港做甚麼，即使把大部分人口換掉，都不可能扭轉這事實，香港已具備了很強的生命力，她自覺自主的意識與能力，足以抗衡外力滲透，進而可以把他們同化，亦有很強的潛力去守護自己的獨特身分認同，甚至可把這種追求自主的意識傳播開去。現在最重要的，是怎樣使更多港人，讓他們的自覺自主意識，由潛意識層浮現出來，那就有更多人可以跳出那思想的框框，一起去思考、繪畫、抓住及構建真正屬於港人的香港未來。

另一局限著港人思考未來的框框，就是用來實現未來的方法。過去，絕大部分港人，即使是積極推動改革的人，都只會循規蹈矩地去嘗試改變現狀一點兒，希望有一天更大及更好的改變能自然地來到。但能跳出框框去思考未來的港人，不會再受制於這種保守的改變現狀辦法，能思考用更靈

活及更有創意的方法去實現心中的美好香港未來。大部分人基於原則或策略的考慮，應都會繼續堅持使用非暴力的方法，但就未必再會受僵化的守法原則所捆綁。也不是說他們常會採用違法的手段，事實他們在大部分情況下，更會集中把這自覺自主意識帶到社區去，用各種方法去改變人們的思維，但若出現適當的時機，他們必會義無反顧地採用公民抗命的方法去推動改變的。

能跳出框框去思考未來，讓香港能有的未來，變得更豐富和更深遠。但因香港的未來與中國的未來，因歷史及現實的因素，有著難以割斷的關係，故港人能否實現那未來，仍要看中國的未來的走向是怎樣。中國的未來，港人未必能直接改變或影響得到，但也因香港與中國那難以割斷的關係，當港人在追求我們的未來的時候，或許能在不知覺間，也會影響著中國的未來的走向。

戴耀廷

9

中國的未來.....香港的未來

因著地緣的連繫，從歷史、文化、經濟到政治，無論人的主觀意願是怎樣，香港與中國大陸有著切割不斷的關係。雖然在體積上是無可比擬，但一直以來這關係並非單向，不只是中國大陸在影響著香港，香港也在影響著中國大陸。這是因香港與中國之間，自香港成為了英國的殖民地，到了主權移交後成為中共治下的特別行政區，基於不同的安排，仍能保持著某種形式的隔離。也是這種隔離，令香港仍可與中

國大陸維持著一定的距離。即使各自在相互影響著，但這些影響也是較間接的。

因與中國大陸這層獨特的關係，在思考香港的未來，不能不也思考中國的未來。香港能有怎樣的未來，必然一定程度受中國大陸本身的發展影響，而港人對中國的未來是如何，難有直接的影響，但港人如何去準備自己的未來，還是有可能影響到中國的未來的走向。用一個比喻，香港的未來與中國的未來，既不是分割開的，也不是由一條實線連著，而是有一條虛線連著。這虛線就代表著香港與中國大陸那種既近且遠、若即若離的關係。

雖然香港未必能直接左右中國大陸的未來發展，但為了思考香港自己的未來，為了讓港人能做好準備去掌握真正屬於香港的未來，我們也得把中國能有的未來納入我們的思考與想像中。

在中共十九大後，習近平已全面開展去建立起以他為中心的後極權或新極權統治。若能跳出框框去思考中國的未來，可以想像到起碼十個可能:

一、極權統治會延續下去，不單習近平能打破中共內部的常規，在做了十年總書記後，能以某種形式繼續統治，且這極權統治體制更能傳給他的繼任人。當然能把獨裁統治地位傳

給下任的可能性不大，因極權體制的本質就是極難進行和平的權力轉移。

二、中共在習近平時代後，變回由黨內多個權力版塊共治的體制，介乎極權與威權之間。不過，這狀態會極不穩定，若有新的獨裁者出現，有可能又再回到極權體制，但也可能因面對各種壓力，而必須進行自由化及民主化的改革。

三、中共主動實行有限度的民主改革，引入有競爭性的選舉，但運用各種資源令中共可以勝出選舉，透過選舉取得新的統治正當性，繼續執政。若中國大陸人民滿足於這程度的政治改革，這情況可能持續。但如果反對力量在容許的政治空間下，竟能成功以選舉取得政治突破，結束中共的執政地位，那中共有可能推翻選舉結果，回復到極權統治。但中共也有可能接受結果，讓中國正式進入民主憲政的時代。當然，這可能性不太大。

四、中共主動實行全面的憲政改革，讓中國可以逐步進入民主憲政的時代，甚至出現中共與新成立的政黨輪替執政。更不用說，這可能性應是更低了。

在上述的幾個過程中，基於不同原因，中共的統治崩潰，也是所謂的「支爆」了。但「支爆」之後會是怎樣，卻少有論

及。以下幾個可能性則是發生在中共崩潰之後，但會何時發生，沒有人能預知。

五、一個新的政治強人出現，其政治力量取代了中共的專權角色，繼續極權統治。極權統治只是換了一個旗號，本質不變。

六、全國的管治體制全面碎片化，中國大陸陷入無政府狀態。

七、中國大陸分裂成多個版塊，陷入內戰。

八、各個分裂的版塊透過談判商討，建立民主聯邦中國。

九、各個分裂的版塊各自先後成為獨立的主權國家，有一些走向民主憲政，有些實行極權統治。

十、各個已成為獨立的國家，透過談判商討，建立邦聯，成立中國聯盟。

在此時此刻，在香港當前所面對的境況下去思考中國的未來，上述哪一個可能性會發生，甚至還有沒有其他可能性，是沒有人可知道的。我們在香港唯一可以做的，也是最好的，就是強化我們的自覺意識及自主能力，那麼無論中國大陸發生甚麼轉變，好的、壞的、極壞的;小的、大的、極大的，我們都有能力應對。香港的未來，雖與中國的未來以虛線連著，但仍能掌握在我們自己手中，香港的未來甚至有可能反過來影響中國的未來的走向

戴耀廷

10

繪畫香港的未來

若港人真能把未來掌握回自己手中，那一個未來具體會是怎樣呢?香港的未來，應是由港人透過民主商討去共同繪畫，但哪時候及用甚麼方法才能啟動這繪畫香港未來的商討程序，現仍難知道。不過在這之前，或許可先嘗試把一個大概描繪出來。

我希望的香港，是每一個在這裏的人，他們的人類尊嚴都能得到政府及所有其他人尊重。當然人先要生才能享有

人類尊嚴，但人類尊嚴是超越生的，故只是確保人的生權，並不算已是尊重了人的人類尊嚴。

人的人類尊嚴是體現在他們的自尊、自由、自主三方面。自尊就是人們可感到自己是與其他人一樣，都是享有人類尊嚴，並不會感到自己是次人一等。港人有權取得賴以生的基本資源，不應因為要取得這些基本資源，而讓他們的自尊受到傷害。

自由是人們可做自己喜歡做的事，只要這不會損害到其他人也享有他們的人類尊嚴，因人們是共同享有人類尊嚴的，沒有一人的人類尊嚴可凌駕於其他人的人類尊嚴，他們都是平等地享有人類尊嚴的。港人應享有最大程度的自由，不應受到不必要的限制。

自主是人們應有權在最大程度上，參與決定所有會影響到大家的人類尊嚴的事情。因人們是共同及平等地享有人類尊嚴，故決策程序的程序也要在最大程度確保他們能平等地參與這些決定。若人們沒有權平等地參與這些決定，那是損害他的人類尊嚴的。這意味著香港的管治需符合民主參與的原則。

人也有多重身分，視乎他所處的不同生活範疇。相對於政府，他是公民。相對於市場，他是消費者。相對於他隸

屬的社群組織(如家庭、宗教團體、社區團體)，他是這些社群組織的成員。怎樣才能確保港人三個層面的人類尊嚴在三個身分及範疇都得到尊重呢?這是繪畫香港的未來最重要也是最困難的部分。

在每一個生活範疇，人可以有兩種情況，一是影響其他人，一是被其他人影響。每一個人在同一生活範疇，都會有一程度的影響力，只是有些是很大，有些是很小，其他在不同程度上介乎二者之間。同樣，所有人都會被其他人的行為所影響，只是有些受影響的程度很小，有些則會受很大影響，其他在不同程度上介乎二者之間。

在人的公民身分及政府範疇，影響力是透過政治權力來發揮。當然政府官員手上的政治權力是最大，但即使是一般公民，他們手上的選票及示威、集會和言論自由的權利，只要能聯合起來仍可有一定的影響力。

在人的消費者身分及市場範疇，影響力是透過手上擁有的經濟資源來發揮。當然大企業手上能動用的經濟資源遠大於一般消費者，但只要消費者能聯合起來運用他們手上的消費力(即使個別消費者的消費力是很小)，仍可左右市場走向。

在人的社群成員身分及公民社會範疇，影響力是透過人所能得到其他人的信任來發揮。有些人能得到很多其他人很大的信任，故影響力是很大。但即使其他人未必能得到很多其他人信任，但若他們能共同收回對一些人的信任，那些人的影響力會大幅削減。這也能反過來令那些在公民社會具影響力的人，不能不重新考慮他的立場、觀點或行為。

這三重身分及範疇是相互扣連，相互輔助的。在這三個範疇內擁有影響力的人，若不當地運用影響力，人們的人類尊嚴就會受到很大的威脅和損害。重點不是要削弱他們的影響力，而是要確保他們能恰當地運用影響力，只有這樣，人類尊嚴才能得到充分尊重。香港過去過度看重市場範疇，現在則極度運用政府範疇下的政治權力，擁有影響力的人都未能恰當地運用他們的影響力，結果是港人的人類尊嚴未能受到充分尊重，甚至受到嚴重損害。

在我想像的香港未來，港人在公民社會的範疇應要發揮更大的影響力，對在政府及市場內擁力影響力的人施加更大制約，要他們為其影響力問責，防止影響力在這兩個範疇被濫用。能否達到，關鍵是港人須共同擁抱三個層面的人類尊嚴，不單自己能享有，更願意其他人也可以共同享有。

11

捉住香港的未來

以上我都是在講港人可以怎樣想像香港的未來。我相信不少港人，已能跳出中國人那種只看重過去的時間觀，會與我一樣，渴望見到在未來的香港，是每一個在這裏的人，他的人類尊嚴都會受到尊重。

但從當前香港的所處的環境看，希望在香港做有一個有尊嚴的人，是越來越困難及遙遠。如之前的文章所說，香港的未來與中國的未來是以虛線連在一起，故港人不會真正有機會決定自己的未來，直至中國大陸內部的權力平衡出現

極大的變動。現在中國大陸被習近平政權牢牢緊握著，更有進一步極權化的趨勢，故短期來說，會出現大變動的機會不高。

不過，中國人民正經歷現代化及全球化的轉化歷程，他們對政權的要求在未來必會有改變，即使轉變的過程是很慢。由只滿足於物質生活能得到改善，將來會有越來越多內地人進一步要求尊嚴受尊重，自由受保障及有權直接參與管治的過程。這推算不是基於甚麼具體的資料，而是本於人性本質的渴求。因此，即使中共的專制政體現在看來雖是非常強大，卻是必不可持續，只是沒有人能預見大變動具體會在未來哪一刻及以甚麼形式發生。

既然香港的未來與中國的未來是緊扣著，但香港又未必能直接影響中國的未來會如何發展，也未知那轉變的時刻會何時來臨，故我們在香港能做的，就是做好準備工作，當改變的時機突然來臨時，能及時捉住那改變的契機，那才能把香港的未來緊緊掌握在自己的手中。

也因我們難以預知中國出現的大變動會以甚麼形式發生，故我們在香港做的準備功夫，必須能對應各種狀況，令香港人能有更好的基礎，當未來機會來臨時，可有更大機會真正做個有尊嚴的人。

首先，即使面對越來越厲害的打壓，我們仍要堅持抗爭。即使因抗爭代價提升了，令走到最前線參與抗爭的人會減少，但只要仍有一群人不放棄，不會被政府提供的利益所收賣，也不會被打壓所嚇倒，堅定地用行動把抗爭之火燃燒下去，我們對未來的盼望就不會消失。或許有些人會暫時把對未來的期盼收藏起來，但只要它不熄滅掉，當風再吹起時，就可以再次燎原。

但抗爭的方法也可以多元化，不止於街頭的示威行動。在這等候的階段，工作的重點可以有幾方面。

一、用各種方法去繼續培養港人的自覺、自尊、自由和自主的意識，並把這些

抗爭的意識透過較軟性的方法(如戲劇、歌曲、小說、影像等)，廣植於港人的文化中。

二、用能夠有的資源，在香港的公民社會內，建立平衡的機制，做一些類近政府的工作(如民間選舉、民間公投、民間主導的城市規劃)去實踐這些意念。這一方面可展示香港公民社會已有的力量，也可繼續強化港人的自主能力，以備將來時機來臨時，我們就可以即時擔起管治的工作。

三、因香港仍有競爭性選舉，故抗爭力量應盡可能透過選舉搶奪政治資源。即使立法會的監察能力被大副削弱了，

但它始終是一個公眾的平台，抗爭的聲音仍可以通過議會的平台向公眾發放。區議會絕大部分議員也是由選舉產生，過去較被忽略，但它實是另一個重要戰場。即使區議會在法律上只是諮詢機構，但若抗爭力量能取得個別區議會的控制權，我們仍有空間憑創意，透過這官方的體制，去把抗爭的意識推廣開去，及實踐民間自主的理念，強化香港自主的能力。

四、由民間開展一個公民參與的過程，讓港人能共同去想像及繪畫他們希望見到的香港未來，並制定一個香港未來的共同綱領及藍圖。

五、但要達到以上的工作目標，抗爭力量的各方，必須學習相互包容的原則，在追求更美好的香港未來的共同理念下，建立起更緊密的政治聯盟，在抗爭力量群團中實踐民主自主的原則，團結一致，共同進退。這樣到了關鍵時刻，才能動員大量的普羅港人，一起來參與構建香港的未來。

其實當我們做著這些準備功夫之時，已是在實踐自己是一個有尊嚴的人，也是把未來掌握在自己手中了。

附錄一

基本法的前世、今生與來世

（在我對香港的未來進一步思考前，我對《基本法》的未來先做了很深入的入析。當然我的想法與建議不會被接納，也是在知道了前路不通之後，我才開始為香港思考更長遠的未來。把這文章也附錄在本書供大家參考，是要証明我現在要去思考港獨的問題，是有原因及根據的。）

《三世書》是中國傳說的算命奇書，能推算人的前世、今生和來世。我不懂術數命理，故不懂《三世書》。但《基本法》是否也有它的前世（頒布及實施前）、今生（現在執行的情況）、和來世（可如何修改）呢？

《基本法》是在 1985 年至 1990 年間，由全國人大下的基本法起草委員會負責起草。草委會 59 名委員中，有

23 名港方委員，但絕大部份只代表建制和既得利益，能代表社會開明改革力量的，只有兩人：司徒華及李柱銘。因此，從一開始，《基本法》的內容主要反映是相當保守的意識型態，就是維持安定繁榮。雖然草委會在香港成立了由 180 人組成的基本法諮詢委員，包括各界代表會來收集港人意見，也在香港進行了兩輪諮詢，但港人始終沒有機會直接表達是否接受最終通過的《基本法》。

無論怎樣，已政治醒覺的這代港人，在起草《基本法》時還未出生或只是孩童，他們連表達意見的機會也未有。由《基本法》起草、頒布至今，經歷超過三十年，香港的政治、經濟及社會狀況都已出現非常大改變，當年寫的《基本法》與當代人的期望，出現了非常大的落差。這樣的前世，注定《基本法》的今生必是坎坷的。

《基本法》由實施那天開始，爭拗就出現。在實施憲法，因條文都是較空泛，故關鍵是如何解釋。中、港對解釋《基本法》條文的原則有很大差異，香港強調條文的文本意思及條文能否符合制定《基本法》的目的，但中國則看重立法原意，也就是制定憲法者在立憲時的想法。

《基本法》有關居港權的條文，本不是政治爭議很大的條文，卻引發了意想不到的激烈爭論，因行政長官不能接

受輸了官司的結果，啟動了《基本法》並沒有明文規定的程序，要求人大常委會重新解釋《基本法》的相關條文，連守護香港法治的最高機構－終審法院的最終裁決竟也實質被推翻了。之後政改程序、行政長官任期，到 2014年的白皮書及「831 決定」等，都出現以中央意旨或人大常委會決定去凌駕一切。

按《基本法》的規定，人大常委會在「一國」為主的「一國兩制」下，和行政長官在行政主導下，都享有非常大的憲制權力。本來，若人大常委會及行政長官能自我約制地行使這些權力，而不是一面倒傾斜保障既得利益，有序地納入社會要求改革的聲音，《基本法》實施也不一定會出現那麼大的衝突。

但在過去那麼多年，人大常委會用盡了憲制賦予的權力，既是球証又是球員，打壓民主改革的訴求；行政長官作為香港特區的首長，沒有好好守護香港的高度自治，反自棄長城，倒過來將香港的高度自治犧牲掉；再加上《基本法》本身欠缺有效的監察機制，立法會、法院及人民都沒有足夠的權力去施加制衡，才導致《基本法》的今生是充滿著分歧、爭執和裂痕。

這會怎樣影響它的來世呢？《基本法》又有沒有來世

呢？可能在《基本法》的今生，談它的來世都是禁忌。這些都是「玄之又玄」的問題，卻也是現在不少人，尤其是年輕一代，提出要思考的問題。

《基本法》第159條有詳細規定修改《基本法》的程序，談修改《基本法》本不應是甚麼禁忌。有憲法學者統計過，人類社會曾有過的成文憲法，平均壽命是十七年。《基本法》由實施開始計算，已有十八年，若由頒布開始計算，更已達二十五年。中華人民共和國建國六十五年，至今已有四部憲法：五四、七五、七八及八二年。現在的八二憲法，也曾修改過四次 （八八、九三、九九和零四年）。因此，無論怎計算，《基本法》也已步入了憲法中年，現在來檢討一下，就好像中年人要做體檢一樣，也是人之常情。但在這《基本法》扭曲了的今生，談修改《基本法》也可能被視為大逆不道、或被指為在攪港獨。

想《基本法》的來世，有沒有可能跳出《基本法》的前世宿命，不再被《基本法》的坎坷今生所困呢？這些問題我不懂回答，但已有人開始想。港人是否能夠由下而上，共同構思、商討我們希望的香港是一個怎樣的香港，及通過一份屬於我們自己的憲章呢？這對來世的期盼又會如何影響今生呢？想一想這些問題，在香港應還是可以吧？

戴耀廷

一、　《基本法》難以實行「行政主導」

《基本法》是在上世紀八十年代中草擬，1990 年公布。在 1997 年開始實施的時候，已可以看到《基本法》存在了不少問題。到現在實施了十八年，更是時候檢討《基本法》在那些方面出了問題，及這些問題的性質是甚麼。是否要修改《基本法》予以補救，可在以後再討論。但現先作檢討，起碼可看到造成現在《基本法》眾多問題的根源是在那裏，並開始思考有甚麼解決方法。

《基本法》的第一類問題是條文原先希望實行的體制或原則，因其他部份（如《基本法》其他的安排或配套的法律）未能配合，或因政治環境改變，令原設計難以實行。最好的例子就是《基本法》原先要實行的「行政主導」。

《基本法》並沒有明文說要實行「行政主導」，但多位內地起草委員及全國人大常委會委員長都曾強調香港實行的制度是「行政主導」，而香港法院也確認了這點。不過，正因條文沒有為「行政主導」下定義，究竟甚麼是「行政主導」就沒有人可以說得清。唯一可參照的，就是港英殖民地時代由港督領導的政治體制。起草《基本法》時，殖民地制

度肯定是當時的重要參考。

若是以殖民地制度為指標，那麼《基本法》所希望實行的「行政主導」原則及政治體制，主要是針對行政與立法機關之間的關係，就是由總督領導的行政機關來作為法律草案及政策的構思者、制定者及執行者，讓立法機關在立法及施政的過程中，扮演被諮詢者的角色。雖然憲制上立法局在殖民地時代也享有憲制的權力如與港督共同行使的立法權、監察政府的質詢權和議政權、及審批政府支出的財政權，但立法局成員的意見鮮與行政機關有重大差異。因此，行政機關的而且確可以主導與立法機關的關係，主導管治。

除了總督兼任立法局主席外，政府官員也兼任立法局議員，再加上其他立法局成員都是由港督委任的社會人士，那令行政機關可成功掌控立法機關，「行政主導」得以落實。但在殖民地最後的十數年，立法局逐步引入選舉，先是功能界別選舉，然後加入地區直選，而這些都成為了《基本法》的規定。在殖民地時代，總督及行政機關賴以維持其主導地位的，最重的就是總督委任立法機關成員的權力。但在回歸後，政府官員不再能兼任立法會成員，行政長官也失去了這委任權，「行政主導」就再難以按殖民地時代的方式實行了。

《基本法》還在行政和立法機關的關係中，加入了不少新的安排（如行政長官不兼任立法會主席、法律草案若得立法會全體議員三分之二支持行政長官就必須簽署或要解期立法會、立法會彈劾行政長官的權力等），都令「行政主導」難以維持舊觀。這也是說《基本法》雖希望實行「行政主導」，但卻又同時加入了使「行政主導」難以實行的其他制度和安排，把《基本法》的制度變成了四不像。

本來「行政主導」在選舉下也有可能實現得到，只要支持行政長官的政黨或政治力量能取得立法會大部份的議席。但特區的選舉法規定行政長官不能是任何政黨的成員，並在回歸後把立法會選舉制度改為有利於細小政黨的比例代表制，那令行政長官要統合立法會內不同政治力量變得極之困難。當年以比例代表制代替單議席單票制，是要增加建制派政黨當選的機會，但卻同時種下了令「行政主導」難以實施的因素。

還有，政治體制並不是抽離地運作，必須與所處的政治環境相配合，才可發揮到應有的功能。在立法機關引入了選舉後，這不單切斷了行政機關直接掌控立法機關的權力，選舉也改變了整個政治生態。港人的政治意識在過去十八年有很大的改變，不再接受非由選舉產生的行政長官是享有管

治上的認受權威。故此，立法會內的政黨因要爭取選票，即使是建制派政黨，也要在一些問題上與行政長官持不同意見。這都令《基本法》的「行政主導」在回歸後徹底「走樣」。

在這裏，我們先不論香港高度自治下的政治體制是否要實行「行政主導」，即使假設我們也同意要在回歸後繼續實行「行政主導」，但《基本法》的問題是它根本連要實行的原則及體制，因設計不周全及未能有效回應政治環境的改變，而難以實行得到。不改革《基本法》中行政與立法機關的關係及其他配套的安排，香港管治是寸步難行的。

二、　《基本法》欠缺了甚麼？

《基本法》的第二類問題是它有重要遺漏。例子也與「行政主導」有關，就是沒有關乎政黨的條文，和在設計制度時，尤其是行政與立法機關的關係，沒有充份考慮政黨應有的角色。在分析「行政主導」時，我已指出因立法會引入了選舉，那讓行政長官再難像港督在殖民地時代般，可以掌控立法機關或至少發揮足夠的影響力，最終導致特區行政機關在施政上寸步難行。

相信任何對民主制度有粗略認識的人都知道，政黨發揮重要整合經選舉產生的政治力量，令民主制度順暢運作，故有選舉就不可能沒有政黨。不過，在起草《基本法》時，由於在一黨專政下談其他政黨在將要成立的特區的角色，還是禁忌，故最後《基本法》沒有提及政黨。當時的起草委員會天真地以為能在沒有政黨下，行政長官仍可以繼續實現「行政主導」。但在回歸後不久，已証明這是行不通，最後只能依靠行政長官個人的威望去有限地維繫行政與立法機關的合作關係。但到梁振英出任特首，他既無能力也無威望，反把行政與立法機關所餘無幾的信任耗盡，致現在行政與立法機關之差，陷入歷史的最低潮。

《基本法》既沒有考慮政黨的角色，就更不會考慮執政黨所能發揮的作用。政黨是禁忌，執政黨就是禁忌中的禁忌了。在中共的專政統治下，只能有一個執政黨，就是共產黨，故在香港特區內不可能有另一個執政黨。但沒有執政黨，行政長官在立法會內一票也沒有，即使怎樣努力去建立管治聯盟，委任建制派不同政黨的代表加入行政會議，都不能保証這些政黨會在關鍵時刻站在行政長官的一面，除非北京政府命令他們一定要在某事上支持行政長官。

執政黨的安排就是行政長官可以是一個政黨的領袖，

而他的政黨能在立法會取得一定數量的議席（即使不是大多數），那就更能保証行政與立法機關有更好的合作關係，因行政長官所屬政黨的議員在立法會內會忠誠地為政府政策護航。

因此，要改善行政與立法機關的關係令管治順暢，就不可能不考慮政黨及執政黨的角色。我們不一定需要《基本法》有直接的條文是關乎政黨，但起碼要把政黨及執政黨的角色納入政制設計的總體思考中。這起碼要有三方面的改變。1. 必須刪除行政長官現在不能是任何政黨成員的規定。2. 必須制定政黨法，確認政黨對政制運作的正面及積極作用，以幫助持不同政治信念的政黨在香港發展起來。3. 必須改革立法會的選舉辦法，因現行的比例代表制只會鼓勵大量的細小政黨出現，令執政黨難以出現。

三、 《基本法》多了甚麼？

《基本法》的第三類問題是在現有條文上，無故地加入了新的規定，破壞了原先的設計。例子是行政長官提請全國人大常委會解釋《基本法》的權力。

《基本法》的條文原只明文規定只有特區法院在特定條件下才可提請全國人大常委會解釋《基本法》，但在有關

內地子女的居留權的爭議，當時的行政長官董建華因不想依從終審法院對相關《基本法》條文的解釋及裁決，無中生有地透過國務院提請全國人大常委會重新解釋相關《基本法》的條文。但全國人大常委會運用其無所不能的解釋權，竟接受並確認了行政長官是擁有這項權力，且沒有設下任何提請的條件，推翻了終審法院原先的解釋，實質也推翻了終審法院的裁決。

原先只由終審法院在特定條件下提請全國人大常委會解釋《基本法》的安排，本是希望在一個國家內實行兩套完全不同的法制的時候，維持一個相當微妙的平衡。但董建華只考慮短期的利益，而最終在原《基本法》條文上僭建了這新的安排，對特區的司法自治、終審法院的終審權及司法獨立，做成了難以彌補的破壞，直接影響終審法院在以後多年涉及《基本法》訴訟的裁決取向。

四、《基本法》的憲法平衡被打破

上文章我以特首享有提請全國人大常委會解釋《基本法》為例，指出《基本法》其中一類問題就是在原有條文上無故加入一些新的安排，破壞了《基本法》原先及整體的設

計。其實圍繞著《基本法》解釋權的問題是相當多，可以說是《基本法》的重災區。

另一類《基本法》的問題，就是《基本法》賦予某憲法機構某種憲法的權力，原意只是希望這安排作為最後的措施，並不預備此機構會廣泛使用此權力的。但在《基本法》實施後，這種理應是「例外」的安排，卻因政治的需要變成了常規的權力，使用頻率遠超預算，打亂了原先所希望達致的平衡。最好的例子就是全國人大常委會解釋《基本法》的權力。

要明白這類問題的性質，就要先明白《基本法》所必須面對的挑戰，就是要把兩個性質很不同的法制以某種方融合在一起。《基本法》解釋權就是中國的社會主義法系與香港的普通法法系相蹤的一個重要交接點。中國的社會主義法系容讓立法機關對法律有解釋權，但普通法法系只讓法院解釋法律。《基本法》是一條社會主義法系內的法律，但制定目的之一是要維持香港的普通法法系，故怎樣處理這兩種法系之間的衝突，成為了《基本法》其中一項大挑戰。

起草時，為了取得一個適當平衡，明文規定特區法院在非常嚴格的條件下才會自行提請全國人大常委會解釋《基本法》。特區法院解釋《基本法》的權力是由全國人大常委

會授予，故全國人大常委會理應在沒有特區法院提請下，仍保留解釋《基本法》的權力，不過條文上並沒有很清楚的規定，及在甚麼情況下全國人大常委會才會直接使用此解釋權。當時其實是不期望全國人大常委會會主動使用解釋權，而需要特區法院提請全國人大常委會去解釋《基本法》，也不預計會經常出現。

這一點預計，是符合原先期望的。特區法院需要提請全國人大常委會解釋《基本法》的情況，是在特區成立後的十四年(2011 年)，在有關外國國家在甚麼情況下豁免於特區法院的司法管豁權的問題，才第一次出現。

但特首竟在特區成立只是兩年的時間（1999 年），在沒有明文規定下，在涉及內地子女居留權的問題，因不能接受終審法院的裁決，提請全國人大常委會去解釋《基本法》，這肯定是起草時所沒有預見的。在上文我已指出全國人大常委會承認特首的提請權是在《基本法》上的僭建。在特區成立後八年(2005 年)，因補選產生的特首的任期問題，為了平息當時的政治爭拗，特首再次提請全國人大常委會解釋《基本法》，令人覺得特首提請解釋的安排變成一種常規的權力。

全國人大常委會在特區特立後七年（2004 年），為

了讓中央政府能主導政改的程序，首次主動使用解釋《基本法》的權力，但全國人大常委會並沒有解釋及訂明使用此主動解釋權的法律條件是甚麼。在此解釋，全國人大常委會「修改」了啟動政改的程序，若要改變特首或立法會的選舉辦法，額外加入了兩個步驟，特首要先向全國人大常委會提交報告，再由全國人大常委會以「決定」的方式「確定」選舉辦法可以修改，才回到《基本法》原先規定的步驟，由特區政府向立法會提出修改的議案，經立法會全體議員三分之二多數同意，特首同意，交全國人大常委會批准或備案。

因全國人大常委會為自己在政改程序中加入了「確定」特首報告作出「決定」的權力，那其實是延伸了全國人大常委會解釋《基本法》的權力。全國人大常委會在 2004 年（處理 2007/8 年政改）、2007 年（處理 2012 及 2017 年政改）、及 2014 年（ 處理 2017 年及以後的政改），先後使用了這由解釋權延伸出來的決定確定報告的權力。這決定的法律定位其實是不明確的，是《基本法》原文所沒有的，也可以說是一種《基本法》的僭建。但無論如何，全國人大常委會直接使用解釋《基本法》及延伸出來的權力，同樣令人覺得把一項「例外」的權力變成了一項常規的權力，且是一項沒有條件限制及制約的權力。

《基本法》原先希望維持中國的社會主義法系及香港的普通法法系之間微妙的憲法權力平衡，卻基於政治的需要，就這樣被特首聯同全國人大常委會徹底打破了。

五、　在過大差異中實行過於空泛的《基本法》

在上文我指出不少《基本法》的問題是與解釋的機制有關。解釋《基本法》會出現那麼多問題是關乎憲制性法律的本質。如大部份的憲制性法律一樣，《基本法》為了能適應社會的不斷發展，故選用了較空泛的文字以包容更廣闊的意思，好讓條文不會因時代變遷而要常常修改。

要使用空泛的憲法條文規範當代的處境，那就要進一步解釋條文以掌握它的當代意思及意義。關鍵就取決於負責解釋憲法條文的機構，在一些憲法的爭議中，能否賦予憲法條文一個大部份人都能接受的解釋。若負責解釋憲法條文的機構能公開及公正地解釋憲法，尤其是受影響的人能有機會陳述他們的觀點，那麼即使最終的解釋未必是所有人都認同，但至少會是大部份都可以接受的。 空泛的憲法條文就是透過這樣的機制來應用至當代具體的情況。

因此，《基本法》條文是空泛，本身不應必然是一個

問題，問題是出在中、港兩地的法制都有權解釋《基本法》，而兩地的政治及法律文化存在著很大的差異，導致雙方對條文有很不同的理解，因而產生憲法的衝突。第一重的差異已在上文指出，中國法制容讓立法機關按政治的需要去最終解釋法律，但按香港的普通法，就只有獨立的法院才可按法律的論據去解釋法律。

第二重差異是兩地解釋法律文字的原則也有分別。中國法制是按所謂立法原意來解釋法律的，就是問當年立法的時候，立法者的想法是怎樣。由於要掌握立法者的立法原意也會有很不同的詮釋，故用立法者的立法原意來指引如何解釋法律，就讓解釋法律的機構有更大的空間去任意演譯法律條文的意思。

但香港的普通法卻是以立法目的這原則來解釋憲制性法律，這是指法院會以法律條文的文本為最主要依據，並以條文的上文下理（語境）去推論條文所要達到的目的，再以此來演譯條文在訴訟爭議中的具體意思。因這樣的解釋不能超越條文所定下的一些客觀界限，故能大幅減低解釋憲法條文的機構任意解釋空泛條文的機會。在 1999 年涉及雙非子女是否享有居留權的訴訟中，終審法院以立法目的這原則來解釋《基本法》第二十四條，但全國人大常委會按著立法者

的立法原意來解釋同一條文，卻得出了完全相反的結論，實質推翻了終審法院的裁決。由此攬到法律文化差異對香港法治的衝擊是何奇巨大。

同樣的問題也出現在如何理解《基本法》第四十五條中「普選」的意思。若是按著香港法院所引用的立法目的原則來解釋「普選」，特首的選舉辦法沒有理由不須符合《基本法》第三十九條規定適用於香港的《公民及政治權利國際公約》第二十五條的要求。即使第四十五條規定了要有提名委員會，但起碼提名委員會的組成及提名的程序，必須能保証選民在選舉時能有真正的選擇，讓選民能自由表達他們的意志。

但特區政府卻信從了中國法律專家，用立法者的立法原意的方法來解釋「普選」。全國人大常委會也是用同樣的原則做出了「831 決定」，令特首選舉辦法必然包含了可以讓中央政府篩選候選人的機制。已有不少憲法學、人權法和民主政治的專家指出，政府最終提出的政改方案是不符合《公約》所定下的國際標準。法律文化差異種下了最終引發香港出現激烈政治抗爭的「雨傘運動」，問題不可說不大，影響不可說不嚴重。

綜觀以上的分析，《基本法》的第五類問題就是在兩

地政治及法律文化存在過大差異下，要實行一些過於空泛的憲法條文。要解決這問題並不容易，因兩地的政治和法律文化差異不可能在短時間內拉近。惟一可行的方法就是把所有具爭議的條文，用更詳盡的方式把應有的內容寫清楚，但那就一定要修改相關條文了。

六、　《基法法》原設計的問題

由《基本法》條文的演譯問題，我們來到《基本法》原設計本身出的問題。原設計在不少地方，本身已先天存在制度設計上的偏頗，當《基本法》全面運作後，這種制度性的偏頗，在制度內外產生了不少憲法、政治及社會衝突。

第一個例子是有關立法會議員的提案權。在之前的文章，我已指出《基本法》是希望實行「行政主導」，但因其他部份未能配合或因政治環境改變，令這憲法原則根本實行不到。但原設計仍有不少是要實行「行政主導」的條文，包括了關於提案權的第 74 條。此條規定立法會議員不能提出三類法律草案：涉及公共開支、政治體制、或政府運作的草案。若草案涉及政府政策，他們是可以提出，但必須得到行政長官的書面同意。

在九七年前，立法局議員的提案權在殖民地的「行政主導」下也是受到限制的，但也只是涉及公共開支的草案，須得到港督同意才可提出。《基本法》所設下的限制比原先殖民地時代的嚴厲得多。限制範圍擴展至公共開支、政治體制、政府運作和政府政策，而前三項的限制更是絕對的。原意是要完全削掉立法會員提出改變政策的草案的權力，即使那並不涉及公共開支。九七年前立法局議員曾成功以私人條例草案的方式修改了一些法例，帶來重要政策改變，但這在九七年後就沒可能發生了。

若「行政主導」真能有效由行政長官主導一切，立法會完全受制而無從反擊，那 問題可能只是在於行政機關過於強大。但現在行政又未能主導得到，不過又要削立法會的權力，那自然加劇了行政與立法機關之間的衝突。立法會議員既沒有提案權，就只能以其他方法（如拉布）去抗衡行政機關了。現在的情況是「畫虎不成反類犬」，更令行政與立法之間的矛盾難以化解。

另一個類子就是內地人來港定居的審批權。《基本法》第 22(4)條規定了中國其他地區的人進入香港須辦理批准手續。條文雖未有明文規定是由內地政府部門審批，但在實際操作上，卻是完全由內地政府部門審批，香港特區入境部

門沒有任何審批、覆檢或拒絕的權力。在回歸前，內地人進入香港也是依從每日配額及單程證的安排，亦是完全由內地政府部門決定那些人可取得單程證來港，港英政府不會覆檢和拒絕。但整個安排是由港英政府與中國政府經過協議定出來的。現在，這審批權寫進了《基本法》，令特區政府即使要提出異議也不可能。

回歸以來，內地人來港取得香港的居留權，已產生過多次社會爭議，包括了港人在內地所生的子女和內地人在香港所生的子女的問題。新移民在到港後的融合問題，及最近內地遊客及內地水貨客在香港社會所引起的衝突，都挑起了中、港之間的矛盾。歸根到底，是《基本法》的原設計，把內地人進入香港的權力，完全置於內地政府部門手上，反是說享有高度自治的香港特區政府竟然是無從置喙。

問題的重點不是內地人是否應獲批進入香港旅遊或居留，而是難以解釋為何制度上要把審批權一面倒地交在內地的政府部門手上，而香港特區政府在這方面是一點權力也沒有。入境管理本應是自治的權力範圍之內，但香港特區卻不明不白地沒有了這方面的權力，導致了不少香港人心存不滿，才引發出抗拒內地人的心態，更導致香港人與內地人之間的關係越益惡化。

這些原設計制度上的偏頗，是現在不少政治和社會衝突的根源。若要化解這些衝突，就必須回到《基本法》的原設計，全盤檢視這些條文，如何在回歸後，因著政治及社會環境的改變，已變得不合時宜，甚或導致不少衝突出現，並重新設計相關的制度，配合新的政治及社會狀況，那才有望成功。

七、 先天不足、後天失調的《基本法》

《基本法》的另一類問題，就是原設計本身存在先天不足，幸在執行後能由法院予以補救，但因終審法院雖擁有終審權，卻不享有最終的解釋權，其施予濟助的憲法補救，仍潛藏危機，因全國人大常委會隨時可把這些源自特區法院的補救安排推翻。故是後天失調而要勉力維持。

最好的例子就是人權法在香港憲制內的憲制地位了。要談這一點，就要先說一些關於人權法及人權法在香港法制的歷史了。人權法是指：旨在保障公民基本權利並具有凌駕於其他法律的法律地位的憲制性法律。沒有人權法，公民的人權保障就少了一重非常重要的保護屏障。香港多年來秉承英國普通法傳統，憲法內並沒有人權法。雖然英國在 1976

年把《公民及政治權利國際公約》（下稱《公約》）適用於香港，但《公約》在香港並沒有直接的法律地位，遑論凌駕性的法律地位。《公約》只是透過一般的法律而非特定的人權法來實施，而一般法律只是假設會符合《公約》的規定，但如果一般法律的條文是明確與《公約》的要求有衝突，仍是一般法律享優先的法律地位。

在 1989 年「六四事件」後，為了挽回港人的信心，港英政府制定《香港人權法案條例》（下稱《條例》）引入《公約》直接成為香港法律的一部份。但限於《條例》只屬法例的層次，要使《公約》享有憲法地位，凌駕於其他法律，就要把《公約》也同時引入港英時期的憲法《英皇制誥》之內。《英皇制誥》在九七年後就會喪失法律地位，但《條例》應可以保留下來。當時的盤算是要想方法讓《公約》的憲法地位能延續至九七年後。

這麼複雜的憲法設計是要針對《基本法》相關條文的安排，希望在九七年前法院能建立起案例以確立《公約》在香港法制的憲法地位。《基本法》第 39 條雖規定《公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施，但《公約》是否《基本法》一部份而享有憲法地位卻不清楚。

有說法指第 39 條所指的「香港特區法律」，只是一般的法例，就是在港英政府制定《條例》前香港法律狀況，而非特定的人權法如《條例》。按此理解，《公約》不享任何憲法地位。起草《基本法》時，曾有委員提出要在《基本法》第 39 條內明確寫清楚《公約》是《基本法》的一部份，或把《基本法》有關基本權利保障的條文完全按《公約》的結構及用詞來撰寫，但最後草委會都沒有接納，還是選擇現在那個含糊的版本，因而是先天不足。

中國政府是否同意港英政府引入《公約》直接成為香港法律的一部份，也不贊成要有具凌駕性的人權法。故全國人大常委會針對《條例》，在回歸前按《基本法》第 160 條的規定，通過了決定，不接受《條例》中涉及《公約》地位的數條條文成為特區的法律。因此，到了特區成立之時，《公約》在香港特區的憲制，是否有憲法地位，是完全不清楚的。

直至終審法院在一系的案例中，確認了按第 39 條的規定，《條例》把《公約》引入了成為香港法律的一部份，那才間接上賦予了《公約》憲法地位。而特區法院及政府，都在實際操作上接受了《公約》是享有憲法地位的，因而所有由香港特區所制定的法例，都不能與適用於香港的《公約

》條文有衝突，不然就沒有法律效力。這暫時為《公約》賦予了凌駕性的憲法地位，對公民的基本權利提供了基本的保障。

後天失調是因《公約》的憲法地位只是源自終審法院對第 39 條的解釋，這解釋並不是最終的。只要全國人大常委會再行解釋第 39 條，《公約》的憲法地位是可以在頃刻間就消失了。全國人大常委會是否會這樣做，難以預料，但至少有兩類法律若與《公約》出現衝突，都有可能促使全國人大常委會動用《基本法》的最終解釋權來剝掉《公約》的憲法地位。第一類就是執行二十三條的本地法例，第二類是按《基本法》第 18 條及附件三適用於香港的全國性法律。

終審法院雖能暫保《公約》的憲法地位，但這其實是並不穩固的。一旦受到全國人大常委會釋法的衝擊，終審法院是未必能保得住《公約》的凌駕性地位。因此，長遠來說，修改《基本法》以確立《公約》是《基本法》的一部份，才是固本培元之道。

八、 《基本法》欠缺處理紛爭的機制

從《基本法》 的本質看，要撰寫好它，必是一份難

度極高的工作，因它要處理的問題，是從來未有其他憲法試過處理的，就是要讓兩個完全不同的社會、法制和憲制，透過它來聯繫起來。中、港兩地在法律、政治及社會文化上存在極大差異，甚至是複雜的矛盾關係，故處理兩地關係的「關係法」必須能有足夠的彈性去應付差不多必然會發生、難以預知的情況。但更重要的是必須要預設當兩個制度之間出現了憲法紛爭時，可有效及公平地處理紛爭的機制。但這正是《基本法》所欠缺的。

在《基本法》實施不足兩年，就出現了難以預見的情況及兩制之間出現了難解的憲法紛爭，這就是港人在內地所生子女及內地人在港所生子女的居留權問題。未能預見的不是港人在內地所生子女會在特區成立後爭取居留權，因從《基本法》的條文及回歸前的香港法律看，已知港人在內地所生子女雖在回歸前不享居留權，但回歸後按《基本法》條文的一般理解就會享有居留權，故他們以司法程序去確立居留權是很自然及合理的做法。

所不能預見的是原先「直通車」過渡的安排，因中、英政府的政治爭拗而未能實行，而要成立《基本法》條文內完全沒有提及的臨時立法會。未能預見的，還有就是特區政府會透過臨時立法會修改法律去剝奪港人在內地所生子女的

居留權。

在回歸後才成立的終審法院會如何處理這憲法難題亦是難以預見的，因終審法院是獨立地裁決案件的。終審法院雖確立臨時立法會是合憲的，解讀《基本法》是賦予了香港法院覆核全國人大常委會的決定是否符合《基本法》的憲制權力。這點不為中央政府接受，產生了嚴重的憲法紛爭。也是未能預見的，中央政府及特區政府竟不顧可能對香港法院司法獨立的破壞，向終審法院施加政治壓力要它改變這決定。為了保住香港港法院的司法權威，終審法院也不得不接受了它對全國人大常委會是未必享有覆核的權力的。

更是沒有人能預見的，就是特首竟不服終審法院就港人在內地所生是享有居留權的裁決，妄顧所可能產生的嚴重後果，在《基本法》沒有明文授權下，提請全國人大常委會重新解釋案件涉及的《基本法》條文，推翻終審法院的裁決。

在這事件，一系列未能預見的情況產生了一系列的憲法紛爭，包括了：終審法院司法管轄權、解釋《基本法》的機制及原則及居留權的問題。但《基本法》本身卻完全沒有一個公平的機制去處理這些複雜及嚴重的紛爭。本來獨立的終審法院，若沒有中央政府的橫加干預及特首不願接受裁決

的結果，是可以扮演此角色的。但現在它本身的司法管轄權反成為了紛爭的焦點，令終審法院再難發揮此功能了。現在所有兩制之間的憲法紛爭只是由全國人大常委會一錘定音，但全國人大常委會此政治架構，從組成及程序來看，都不能予人信心，它是會充份聆聽及考慮不同意後才去作出公正的決定。全國人大常委會的決定反令人覺得只是赤裸裸的強權壓制，紛爭因此不會因它做了決定就化解得了。

按《基本法》，全國人大常委會在作相關決定前，會徵詢其下的基本法委員會的意見。基本法委員會由十二人組成，都是由全國人大常委會委任，內地及香港委員各六人。香港委員是由特首、立法會主席及終審法院首席法官聯合提名的。基本法委員會本有機會是調解兩制憲法紛爭的機制，如它的成員都是享有高的認受性、代表性、專業性及獨立性，商討的過程能公開透明，提供充份機會讓不同意見者陳述觀點，設置調解紛爭的程序，及在提出他們的意見時，能有詳細的文字論述以解釋委員們的看法。不幸地，基本法委員會在這些方面都是乏善足陳。

可以想像，在未來的日子，不可預見的性況必會繼續發生，也就是說兩制之間的憲法紛爭亦會繼續不斷湧現，但欠缺一個公平的處理憲法紛爭的憲法機制，令《基本法》的

執行，必會遇上重重困難。可能無論如何在事前構想所有可能性，不可預見的情況還是會發生，故治標治本之法就是要儘早設立能讓各方信服是公平的解決憲法紛爭的機制。

九、　《基本法》未能達到最好的平衡

「一國兩制」是大膽的構想，但也是不容易實現得到的想法。要在一個國家之內，把兩個雖然在種族、宗教和語言上沒有很大差異，但在經濟、政治、社會制度及文化上，都存在相當大分別的社群，以某種形式統合在一起，相互之間的差異會產生矛盾與衝突，應是完全可以預期得到的。更根本的問題，因兩個社群是一大一小，而小的那個又已孕育出相當強的自我身份認同，要能成功做到「一國兩制」，「一國」與「兩制」之間就必須取得一個很好的平衡，不然就很容易由「一國兩制」變成「一國一制」；或會在小的那個社群產生分離的意慾，渴求「兩國兩制」，即使不能成功，這也會令實行「一國兩制」碰到重重困難。

由於兩制之間是一強一弱，要維持「一國兩制」，完全依靠強方能自我約制不去干預弱方的自治，因強弱懸殊，弱方是無力抗衡強方的干預的。也是這原因，要取得最好的

平衡令「一國兩制」有最大機會成功，《基本法》，作為「一國」與「兩制」之間的關係法，起碼要達到三個要求。

一、《基本法》要儘可能把「一國」與「兩制」之間各自的權力界分清楚，這樣才能減少「一國」干預「兩制」的機會或借口。出現問題的最好例子莫過於《基本法》附件一的規定。附件一明文的規定說二零零七年以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。但因附件一沒有說清楚是由哪一方來決定是否有需要修改，結果讓全國人大常委會行使釋法權，把這權力收歸「一國」之下。

二、《基本法》應只讓「一國」保留足夠維持其主權地位的權力，其他的權力應由特區來行使，這才可以減少「一國」不必要地干預「兩制」實行自治的機會。這些基本的主權權力，包括了國防、外交、制定及修改《基本法》、及規定國藉的權力。但《基本法》賦予「一國」的權力，卻是遠多於這些基本的權力。全國人大常委會就是以剩餘權力不屬特區，把決定是否有需要修改附件一的權力撥歸「一國」。中國雖是單一制國家，但為了確保特區能有效實行自治，剩餘權力由特區擁有，原則上不存在問題。只要中央政府按

《基本法》擁有基本的主權權力，「一國」的主權地位就足以維持，不會被挑戰得到。把一些不必要的權力也收歸「一國」之下，只會種下「一國」與「兩制」之間發生矛盾和衝突的禍因。

三、《基本法》應設立能有效及公平地處理「一國」與「兩制」之間紛爭的機制，當「一國」與「兩制」之間出現無可避免的衝突時，這機制可發揮作用，尋得到一個是「一國」與「兩制」都能接受的解決方案。不幸地，《基本法》把解決「一國」與「兩制」之間紛爭的決定權，完全置於「一國」手上，「兩制」是無容置喙，更遑論由一個公平的機制去裁決了。全國人大常委會以釋法改變了附件一的修改程序， 讓「一國」完全主導了這本應屬「兩制」自治範圍的程序，令因改變行政長官選舉辦法所可能會在「一國」與「兩制」之間產生的嚴重衝突，由「一國」去決定一切。這也可以解釋為何因行政長官產生辦法而引發的紛爭，終在香港引爆了長達七十九天的佔領行動。由於不少港人不覺得全國人大常委會的決定是公平的，才會令他們被迫走上街頭抗爭。

未能在「一國」與「兩制」之間達成一個好的平衡，偏重於「一國」，就是《基本法》的另一重大缺陷。這缺陷

若不盡快修補，可以預見，在未來的日子，「一國」與「兩制」之間必會出現更多衝突，程度也可能會越來越激烈。無論結果是令「一國一制」或是「兩國兩制」的聲音變得更強，那都是與「一國兩制」的原意背道而馳的。唯有在《基本法》重建上述三項基本要求，令「一國」與「兩制」重達好的平衡點，「一國兩制」這大膽構想才有望長遠實現得到。

十、　《基本法》過度保護建制力量

《基本法》做成的失衡，不單是因為過度保護了「一國」，也是過度保護了香港社會內的建制或保守政治力量，導致《基本法》在過去那麼多年，在執行時蹦到種種困難。但《基本法》要給予保守力量制度性的保護，保証他們是香港管治的主導甚或是壟斷的力量，其實也是源自要保障「一國」的利益。由於北京政府相信她能對保守力量有更大的影響力甚或掌控他們，故在《基本法》為保守力量預留政治位置，也是中共要保証「一國」主導「兩制」的最直接手段。

北京政府的理據是要確保香港社會能「均衡參與」，因此產生特首的選委會及提委會，組成設計都是以分組界別為準則，立法會功能界別的選舉模式，也是源於同一道理，

就是要保証親北京政府的保守力量，尤其是商業財團的力量，能主導特首及立法會的產生程序。那麼，直接負責管治香港的特首，及擁有重要監察權的立法會，都會是由保守陣營的人來出任或控制，北京政府就可放心由他們來作為中央的代理人管治香港了。因此，所謂「均衡參與」其實只是賦予保守力量政治特權的借口。另一個借口是香港的管治者都必須是「愛國愛港」，並認為這是理所當然的。不過實質上，這都是要確保管治權牢固地在北京政府能信任得過的保守人士掌控，把改革力量排斥於香港的管治團隊之外。

我不是說《基本法》應反過來排斥保守力量，不讓他們去管治香港，我只是說《基本法》不應過度保護保守力量，而應以公平的規則讓保守力量和改革力量去競逐管治的位置。正由於《基本法》提供了過度的保護，使保守力量即使能主導管治，但他們的管治地位卻在香港社會欠缺認受性，也沒有足夠的誘因去讓保守力量正面回應香港社會內改革的訴求。這就是香港在過去十八年管治停滯不前、難阻重重的原因。

若香港社會還是停留在上世紀七、八十年代那樣，社會內大部份人都不關心政治，或改革力量還未成氣候，這種偏重保守力量的《基本法》和管治模式，還有可能行得通。

但時移勢易，自零三年後，越來越多港人要求直接行使他們的民主權利，不能再接受保守力量可享有這種制度性的政治特權。或許大部份港人並不抗拒由保守力量去管治香港，但保守力量卻必須透過公平的競爭去取得執政地位，那才會有正當性，才會被香港社會認受，管治才能暢順。

北京政府容讓保守力量長期甚至永遠享有政治特權，亦令香港社會內的改革力量，因感到被長期壓抑和壓迫，從而產生對現制越來越強的抗拒感，亦做成了與保守力量之間和與北京政府之間，越來越尖銳的矛盾。這種矛盾衝突就是香港社會陷入分裂的根源。

北京政府與保守力量關係較密切，因而希望由他們來管治香港是可以理解的。但問題是北京政府透過《基本法》去保護保守力量能繼續掌握管治權，不讓保守力量透過公平的選舉去爭取得到管治地位，其實是反映了北京政府是不信任保守力量能自力更生，能在公平的競爭下勝得過改革力量。

但北京政府可能是了誤判了香港社會的情況。一、香港社會內改革力量的聲音近年雖然壯大了不少，但很多支持改革力量的港人，其實只要求一個公平的選舉制度，卻未必一定要支持由改革陣營的人來直接管治香港。

二、北京政府可能擔心一旦引入公平的選舉，保守陣營未必能派出有足夠實力的人勝過改革陣營的代表，結果讓管治權落入改革力量的手上。但事實可能是，保守陣營中一些有相當實力的人，基於自尊，並不願意受制度的保護，不願參與這種偏幫一方的選舉，因勝了也不光彩。但一旦有了公平的選舉，他們參選的意慾反過來可能會更高， 故此保守力量在公平的選舉，勝算應是不低的。

三、即使真的由改革陣營的人贏了選舉，但那並不代表北京政府不能與他們保持合作的關係，讓中央的利益在香港仍會受到充份的保障。其實這樣做，反能重建北京政府與整個香港社會之間的互信關係，真正做到人心回歸。

因此，要克服現在《基本法》失衡的問題，改革的路向應是要想方法令保守與改革力量達致真正的均衡，而不是偏向於任何一方 。

十一、 政治環境轉變令《基本法》難以實行

在上文我已指出《基本法》實施時所面對的各種問題，亦曾提出過，因政治環境的改變，令《基本法》原先的條文不能按原先設計的目的，發揮到起碼是制憲者所希望它能

達到的功能。這是因為任何憲制都必須與政治環境相配，才能發揮到設計的目的。政治環境的改變，卻不是制憲者所能完全預見得到的，即使制憲者在制憲時已考慮過政治環境會有所改變。

《基本法》的另一大問題就是當年起草《基本法》時，似乎對實施後政治環境會有可能出現改變，及會有甚麼可能的改變，考慮都不足，令《基本法》欠缺足夠的彈性去應對政治環境出現的改變。或許要在一個一黨專政的法制下實行一個能符合普通法精神，對權力有制約及對公民權利有足夠保障的法制，大家都沒有經驗。

當年制定《基本法》時，中央一廂情願地以為回歸後，港人會自然地人心回歸。《基本法》大體是以殖民地制度為藍本，甚至讓特區的制度比殖民地時代有更多的自主度，故中央認為港人若也能接受殖民地的制度，回歸後的制度既賦予港人更大的自主，那理應受港人歡迎的。但出乎北京政府的意外，港人不單沒有熱心支持回歸後的制度，抗拒的情緒反是與日俱增。這是令北京政府百思不得其解的。

我的解釋就是政治環境的改變。這改變有幾個源頭。

一、遠在中、英開始談判香港前途之前，英國人已在香港建立起一套制度，而這種制度逐步塑造港人對管治的性

質及質素，懂得有所要求。即使殖民地政府也未能完全達到這種制度美感的最高標準，但港人尤其是中產知識份子，已具備了判別制度優越性的品味。在回歸後，這種對管治制度的要求，令港人對《基本法》那可能已是比殖民地好一些的制度也不能感到滿意。

二、港英政府在中、英談判時已開始推行代議政制的改革，到在《基本法》起草的時候及在過渡時期，更在香港進行一系列的制度改革，包括了制定人權法及讓立法機關的組成進一步民主化，這都繼續強化了港人判別制度優劣的能力。

三、回歸後，港人對香港所產生的歸屬感大幅提升，這本對回歸是好事，但卻也把港人對制度的合格標準同時提高了。用一個比喻，若你是租住一個地方，可能不會對這地方有過高的要求，但若這地方是你自己的物業，那自然會有更高的要求，希望它能達到。

四、香港的宗主國由英國換了中國，雖然中國推行的經濟改革相當成功，令不少中國人民脫貧或進入小康，但政治制度卻沒有根本的變化，仍是一黨專權的制度，國人的政治自由其實沒有很大的改善。這都加深了港人對《基本法》的制度的疑慮，害怕大陸的一套會在不知不覺間滲透入香港

，而《基本法》未必能提供足夠的區隔。2003 年二十三條立法失敗及之後一直都未敢再提出，就是最好的例子。

這些原因造成的政治環境轉變，已先天地令執行《基本法》的人要面對更大的挑戰。但幾代的特首，都因著不同原因，未能以《基本法》的制度為基礎，去尋找政治空間，靈活應對政治環境的改變，令特區管治的制度能滿足到港人那已提升了的要求。梁振英在三個特首中更是最差，不單沒有消減港人對《基本法》制度的不滿，反刺激更多人對《基本法》產生更大的不滿。

這種由政治環境改變而造成《基本法》難以實施的現象，更因制度的現實狀況及港人期望之間不斷出現落差，令港人對制度產生的不滿不斷擴大，並反過來令落差也變得越來越大，成為了一個惡性循環。要處理這問題，其實已經不是修改一、兩條《基本法》條文就可以解決得到，也不是換了一個特首，問題就會變小。甚至在香港即使引入真正的普選，也不可能在一夜之間把問題解決。

更根本的解決方法，是在已改變了的政治環境下，讓港人能以更廣泛及更直接的方式，參與檢討及修改《基本法》，並在《基本法》注入更靈活的機制，去應對未來政治環境能預見或不能預見的的改變，那才有望把實施《基本法》

及管治上碰到的困難，置於一個合理的水平。

十二、 考慮不全的《基本法》

《基本法》的問題，可能是因制憲者在設計憲制時沒有預見它在實行時會出現的一些情況，又缺乏靈活的應對機制，令實踐時碰到不少困難。也可能由於環境的轉變，令原有的憲制，或是不能發揮作用，或是作用遭扭曲而產生了意想不到的後果，都令實施時出現困難。在之前的文章我都有談及這些問題。但《基本法》另一問題是制憲者理應可以預見憲法在實施時會碰到一些問題，卻基於一些原因，完全沒有設定任何憲法機制去處理，當實施憲法時碰到那些問題，不要說有一個設計不好的機制，或是要用一個施行難度很高的機制，而是根本連可用的機制也沒有。

第一個例子是港人在香港所作的行為，若在香港是不違法的，卻是違反了中國《刑法》，內地執法機關是否對這人享有管轄權。按《基本法》第十八條及附件三，中國《刑法》是不適用於香港的，但《刑法》第六條規定凡在中國領域內犯罪的，除法律有特別規定的以外，《刑法》都是適用的。根據文本的理解，香港理應是中國領域內，但若是的話

，那就可能產生相當嚴重的法律後果，對港人的自由構成很大的威脅。港人可能因在香港作了一些行為，即使是完全合符香港法律，但因是違反了中國《刑法》，他們在香港雖不會被起訴，一旦回到內地，而內地執法機關是選擇執法，就有可能因此而被拘禁、審判及懲處。在回歸後，就至少有一宗案件，有一名香港人，單純因他在香港所作的行為，在內地被拘捕、審判及判刑。

這樣做實際上是把《刑法》間接地適用於香港，那會在香港產生非常巨大的寒蟬效應，未必符合「一國兩制」的原意。因此，《基本法》應該是《刑法》第六條所規定「除法律有特別規定的以外」的那一項法律。或許內地的執法機關是誤讀了《刑法》及《基本法》，在那宗案件錯誤地行使了管轄權，但事實是《基本法》本身的確是沒有寫明白，甚至連特區政府也沒有攪清楚，因此最終沒有向內地執法部門提出交涉，保障港人的基本權益。

故此，要確保港人不會無故因《刑法》被錯誤引用，而引致嚴重的法律後果，那就應在《基本法》內清楚寫明，《基本法》就是那可以把《刑法》豁免實施的一條法律，令任何人單純是在香港領域內進行的行為，都不受中國《刑法》規管，這才符合「一國兩制」的精神。這一點其實在制定

《基本法》時，是應該可以預見得到的，但很可惜制憲者當時並沒有訂出任何具體規定去處理，引致出現了不必要的錯誤引用及不明朗的情況 。

第二個例子也是涉及《刑法》的適用性。《刑法》第六條還規定如果犯罪的行為或結果，若有一項是發生在中國領域內，就會被視為是在中國領域內犯罪。按前文的分析，若一項行為單純是發生在香港，那麼即使是違反了《刑法》，內地執法機關也不應有管轄權。但由於罪行很多時候會是由一系列行為所組成，如果這罪行是跨境進行，有部份是在內地發生，有部份是在香港發生，那麼《刑法》對此適用是可能的，因內地的管轄權不是基於發生在香港的行為，而是發生在內地的行為。如果在香港發生的行為，按香港法律也是違法的，那麼兩地就都同時享有管轄權了。不過是由那一方有享有優先的管轄權，《基本法》並沒有任何規定。

過去也曾發生過多宗案件，內地執法機關對一些跨境犯罪行為，對在內地落網的嫌犯，以他所作的犯罪的行為或結果，有一項是在中國領域內發生，就直接對他行使了管轄權，而特區政府也沒有反對。其實有一些案件，從犯罪行為整體的性質或各組成部份的比重看，或是從取証的準確程度看，由香港執法機關來行使管轄應是較適當的。在制定《基

本法》時，制憲者理應能預視得到會有管轄權衝突的情況出現，預先設定一些原則來指引如何界定管轄權由哪一方優先行使，但《基本法》在此卻是一片空白，除了《基本法》第九十五條規定香港特區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。那令到管轄權誰屬這麼嚴肅的憲法問題，無法可依，變成完全取決於嫌犯是在那裏落網這麼任意的因素。這是很不理想，是需要糾正的。

十三、《基本法》缺乏防止中央過度干預的監憲機制

《基本法》要能成功，取決於能否在「一國」與「兩制」之間取得一個可以同時兼顧中央及香港的根本利益，讓雙方的利益達致最大化但又不損另一方利益的平衡點。這理應是《基本法》制定時的目標，也是受《基本法》影響各方，尤其是處於弱勢一方的港人的期望。

《基本法》第 22 條規定「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務。」 這條文的目的就是要防止內地官員干預香港的內部事務，以使香港能自行管治，自行行使《基本

法》賦予的高度自治權。不過《基本法》也加入了不少條文使中央政府若是執意要干預的話，也沒辦法有效防止或制止得到。

首先，全國人大常委會按《基本法》享有多項權力，包括了在特定條件下把由特區立法機關制定的法律，若是違反《基本法》條文，發回特區立法機關的權力；及在特定條件下制定直接適用於特區的法律的權力。但最重要的還是全國人大常委會解釋《基本法》的權力。有了這權力，全國人大常委會就可無限擴大已有的權力。全國人大常委會就是以解釋權，確立它擁有決定香港政制改革是否啟動及設定政制改革框架細節的權力，即使這都不載於《基本法》內，甚至也不直接載於釋法的決定內。全國人大常委會可以任意行使解釋權去取得任何它在當下認為需要有的權力，而是無容制約的。

雖然理論上，全國人大常委會的權力不能凌駕於全國人大的權力，故無論是全國人大常委會的釋法決定，或是以此引伸出的任何其他權力及決定，都不能與全國人大所制定的法律及決定相違背。《基本法》是由全國人大頒布，因此全國人大常委會的釋法決定及其他所有的決定，都不能違反《基本法》。但問題是《基本法》以至中國憲法也沒有有效

的機制，讓人向全國人大申訴，挑戰全國人大常委會的決定，即使我們有理據指出它們是違反了全國人大所制定的《基本法》。

另外，行政長官按《基本法》的職責之一，是要執行中央人民政府就《基本法》規定的有關事務發出的指令。由於行政長官還不是由港人經過真正的普選制度產生，故即使中央政府向他發出的明令暗喻超出了《基本法》的範圍，或是不能達到上述「一國」與「兩制」之間最好的平衡，他也不敢拒絕，為港人據理力爭。

更不堪的是現任的行政長官，根本不以港人的根本利益為依歸，有時候更是為了迎合上意，犧牲港人的利益以換取自己能保著權位。但由於他不是由港人普選產生，我們也沒有足夠的憲制資源去制衡他。唯有當行政長官是由真正的普選制度產生，我們才能寄望這樣的一位普選行政長官，在狹窄的政治空間，運用高超的政治智慧和手段，防止中央過度的干預，並尋索那能兼顧「一國」與「兩制」利益的最佳平衡點。這也是為何普選行政長官對「一國」及「兩制」都是那麼重要。

還有，在過去多年，中聯辦在香港社會內所扮演的角色，已遠超一個聯絡辦公室所應有的功能。在回歸早期，中

聯辦還不敢明目張膽地在香港進行統戰的工作，但在近幾年，中聯辦已不怕撕破面紗，公然地在香港進行統戰，甚至直接發施號令，統合所有親建制的力量，對香港內部的改革力量進行各種各樣的收買、挑撥、及打壓。大至政改，小至港大校委會委任副校長，都不難見到中聯辦插手的痕跡。

中聯辦主任儼然成為了香港特區的黨委書記，「超然」於他認為是超然於行政、立法及司法三權之上的行政長官。雖然《基本法》第 22 條規定中央人民政府所屬部門不得干預香港特區自行管理的事務，而中聯辦是中央人民政府下的部門，但中聯辦這樣明目張膽地干預香港特區的事務，《基本法》卻缺乏任何有何有效的憲法機制去防止或制止。

要使「一國兩制」成功，尋索能兼顧 「一國」與「兩制」利益的最佳平衡點，是至關重要。但要做得到，就要有憲制去監督《基本法》的實施，防止處於強勢的中央政府及官員，過度干預香港特區的自治權力。《基本法》的問題就是欠缺這樣的有效監督憲法實施的機制，促使達到那最佳的平衡點，反導致在過去的十八年，在執行《基本法》時，變得越來越偏向於「一國」，壓制了「兩制」。

十四、 解決《基本法》的問題：重建「一國」與「兩制」的關係

過去十多個星期，我檢視了《基本法》的多個問題，但要追源索本，最根本的問題是北京政府及親北京的港人對「一國兩制」，與相當數量的香港人有非常不同的理解。「一國兩制」是整份《基本法》的根本憲法原則，而《基本法》的條文因都是較空泛的，故對作為理念基礎的憲法原則有不同理解，那自然對《基本法》的具體詮釋及實際執行的看法也會很不同了。

一方強調「一國」，故常強調國家主權、國家安全、國家利益。另一方強調「兩制」，強調高度自治、命運自主、民主自決。這些差異及分歧是《基本法》出現那麼多問題的主因。在兩方的陣營內，強調「一國化」或「兩制化」的程度，也有分別。最近中聯辦主任張曉明說特首超然於三權，基本法委員會委員饒戈平說三權分立不符《基本法》，及全國港澳研究會會長陳佐洱說香港未有依法「去殖民地化」，都是極端「一國化」的說法。

同屬「一國」陣營的前律政司司長梁愛詩，卻說連她也不明白「去殖民地化」是甚麼意思，及認為《基本法》只

是沒有絕對的三權分立，行政、立法、司法三權按《基本法》是相互配合並同時相互制衡的。「兩制」陣營的人雖對梁愛詩的說法還會是不滿，因她仍是說三權要相互配合，但相對起張、饒及陳的言論來說，梁的說法起碼沒有那麼難入耳。同樣的情況也出現在「兩制」的陣營內，內分温和與激進，對自治的強調程度及抗拒「一國」的程度也有分別。

不幸地，《基本法》由起草開始，到過渡，至實際實施的十八年，因「一國」與「兩制」對「一國兩制」不同的理解，以至大家得出對《基本法》條文非常不同的解釋，及對不同條文的偏重輕忽。產生的矛盾和衝突，不單沒有減少，反日益尖銳。兩方陣營中的極端份子成為了各自陣營內的主導，那令《基本法》實施變得更加困難。

面對《基本法》的各種問題，要能徹底解決，既讓「一國」的主權得到充份尊重，亦讓「兩制」的自治權能得到高度體現，首先需要「一國」與「兩制」回到理性的對話。要求「一國」及「兩制」完全放棄固有強調「一國」或「兩制」的想法是不可能的，但即使要強調「一國」或「兩制」，也有強弱之分，故要重新上路，就需要雙方願意放下極端的想法，透過一個公平及常設的溝通平台，為解決《基本法》的問題，進行對等及坦誠的溝通。

但發展至今，可能已不是修改一、兩款條文就可以解決得到多年來累積起的爭拗。要徹底處理「一國兩制」及《基本法》的問題，可能要回到根本。我的建議是要對《基本法》進行一次全面的檢討，決定是否需要修改及如何具體修改《基本法》。全國人大可以任命一個「香港特別行政區基本法檢討委員會」，如當年的起草委員會一樣，包括內地及香港委員，但應是各佔一半，而香港委員應是由港人直接選舉產生。

「檢討委員會」也可如當年起草《基本法》時一樣，設立一個包含各界代表的「基本法諮詢委員會」，收集各界對《基本法》的意見。但諮詢工作應不止於在「基本法諮詢委員會」裏進行，還可透過兩個委員會內的代表，在各界及各分區舉行多場的商討會議，就不同的議題，更廣泛地收集意見及儘可能尋求共識。這些商討會議不只是讓來的市民發表一下意見，而是在促導員引導下，分小組就不同議題作詳細的討論。市民所發表的意見會有系統地整理，讓「檢討委員會」決定如何處理現行的《基本法》。

若「檢討委員會」認為要修改《基本法》的條文，修改的文本經「基本法諮詢委員會」及在香港進行的商討會議翻覆商討再修訂後，最後的文本交全港合資格選民投票通過

接受。之後按《基本法》第 159 的程序，由香港特區向全國人大提出修改《基本法》的草案，最後由全國人大通過。

作 者



（獲廖中仁先生授權使用此相片）

戴耀廷出生於香港，並於香港受教育。於一九八六年，他獲香港大學法律學士，並於翌年獲香港大學法律專業文憑。畢業後於香港城市理工學院法律系任助理講師。在一九八九年赴英國倫敦大學經濟及政治學院修讀法律，於一九九

零年獲頒法律碩士（主修公法）。回港後即開始香港大學法律系的教學工作，現為香港大學法律系副教授，曾任香港大學法律學院副院長。

戴耀廷主要的研究範圍包括香港特別行區基本法、比較憲法、行政法、人權法、宗教與法律、法律與政治、法律與管治、法治與法律文化。

在 2013 年，他推動「讓愛與和平佔領中環」運動，爭取在香港實現民主普選。在 2016 年，在立法會選舉中推動「雷動計劃」，爭取非建制派取得過半議席，及鼓勵選民策略投票。在 2017 年，他提出「風雲計劃」，希望反專制人士能取得超過一半的區議會議席。